Commission des revendications des Indiens

Enquête sur la revendication de la bande de Sumas

Rapport sur la revendication concernant l'emprise ferroviaire située dans la réserve indienne nº 6

FÉVRIER 1995

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

Le 22 février 1995

Le chef Lester Vernon Ned,
bande de Sumas

L'honorable Ron Irwin,
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'honorable Allan Rock,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

OBJET : Enquête relative à la revendication soumise par la bande de Sumas au sujet de l'emprise de chemin de fer

Le 24 janvier 1994, la Commission a accepté de faire enquête, conformément à la *Loi sur les enquêtes*, relativement à la revendication soumise par la bande de Sumas. Cette revendication portait sur une emprise de chemin de fer traversant la réserve indienne n° 6 de Sumas, expropriée en 1910. Après que la ligne de chemin de fer a été abandonnée, en 1927, la bande a été autorisée à racheter le tiers des terrains constituant cette emprise. Les terrains restants devaient être vendus à des non-Indiens, lesquels en sont toujours les propriétaires.

La Commission s'est penchée sur les éléments qui ont amené le gouvernement du Canada à rejeter cette revendication. Les questions soulevées sont complexes, mais celles auxquelles il convenait d'abord et avant tout d'apporter une réponse étaient les suivantes : la bande a-t-elle encore légalement un quelconque intérêt dans ces terres, et le gouvernement fédéral était-il tenu par la loi de restituer les terrains expropriés à la bande après que la compagnie a abandonné sa ligne de chemin de fer?

CANADA

Éd. Enterprise Building, Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
P.O. Box/C.P. 1750, Station/Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157

La poursuite de cette enquête a nécessité l'étude de documents totalisant plus de 600 pages. Le 23 septembre 1994, la Commission a tenu une audience publique dans la collectivité visée; les commissaires responsables y ont entendu le témoignage d'Anciens et d'autres représentants de la bande. Le même jour, ils ont également entendu les arguments des avocats des requérants et du gouvernement fédéral relativement à la recevabilité de la revendication pour négociation en vertu de la Politique des revendications particulières.

Le rapport ci-joint, que nous avons l'honneur de vous transmettre aujourd'hui, fait état de l'évolution de la revendication, ainsi que de notre analyse, de nos conclusions et de notre recommandation.

POUR LA COMMISSION
DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde, commissaire

Carole Corcoran, commissaire

James Prentice, c.r., commissaire

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION DE LA BANDE DE SUMAS

COMITÉ

Daniel Bellegarde, commissaire
Carole Corcoran, commissaire
James Prentice, c.r., commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la bande de Sumas
Leslie Pinder/ Clarine Ostrove

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker/ Louise Senechal

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kim Fullerton/ Diana Belevsky/ Kirk Goodtrack

Février 1995

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I : INTRODUCTION 1

PARTIE II : L'ENQUÊTE 5

CONTEXTE 5
L'EMPRISE DE LA V.V.& E. 6
L'ALIÉNATION DE L'EMPRISE ABANDONNÉE 11
LES EFFETS DE L'EMPRISE 16
L'EMPRISE ADDTIONNELLE DE 1,26 ACRE 17

PARTIE III : QUESTIONS À l'ÉTUDE 19

PARTIE IV : ANALYSE 21

CONTEXTE 21
Les dispositions législatives pertinentes 21
Le décret et les lettres patentes 22
RÉSUMÉ DES ARGUMENTS 24
L'argumentation de la bande 24
L'argumentation du gouvernement fédéral 25
QUESTION 1 : L'INTÉRÊT 25
QUESTION 2 : L'OBLIGATION DE LA COURONNE EN CAS D'ABANDON DE LA LIGNE DE CHEMIN DE FER 35
QUESTION 3 : L'OBLIGATION DE FIDUCIAIRE ET LA CONCESSION DE L'EMPRISE À LA V.V. & E. 41
QUESTION 4 : LA VALIDITÉ DU DÉCRET 44

PARTIE V : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION 46

CONCLUSIONS 46
RECOMMANDATION 48

ANNEXE

A Enquête sur la revendication de la bande de Sumas 50

PARTIE I

INTRODUCTION

Le 24 janvier 1994, la Commission a accepté de faire enquête sur la revendication de la bande de Sumas[1]. La revendication vise des terres expropriées en 1910 pour constituer une emprise ferroviaire traversant la réserve indienne de Sumas n° 6. La compagnie de chemin de fer concernée a utilisé cette emprise jusqu'à ce qu'elle abandonne la ligne de chemin de fer en 1927. À cette époque, le chef Ned, de la bande de Sumas a écrit à l'agent des Indiens compétent pour lui demander que la bande soit autorisée à réacquérir les terres qui avaient été prises pour constituer l'emprise. La bande n'a été autorisée à acheter que le tiers de la superficie de l'emprise, le reste étant vendu à des tiers qui n'étaient pas des Indiens.

En mars 1984, la bande de Sumas a présenté une revendication particulière au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien[2]. En vertu de la Politique du gouvernement fédéral concernant les revendications particulières des Autochtones, sont jugées recevables, en vue de la tenue de négociations, les revendications qui révèlent le non-respect par le gouvernement fédéral d'une obligation dont il est débiteur[3]. La bande a prétendu que, en vertu de la *Loi des chemins de fer* et de la *Loi des sauvages*, la compagnie de chemin de fer ne pouvait acquérir qu'un intérêt limité dans les terres des Indiens et que, de ce fait, les terres qui avaient servi à constituer l'emprise auraient dû redevenir des terres de la réserve lorsqu'elles ont cessé d'être

---

[1] Lettre datée du 24 janvier 1994 et expédiée par Harry S. LaForme, alors commissaire en chef, au chef et au conseil de la bande de Sumas, ainsi qu'au ministre de la Justice et à celui des Affaires indiennes et du Nord canadien.

[2] Demande de la bande de Sumas (annexe à la pièce 3).

[3] Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Dossier en souffrance - Une politique des revendications des autochtones*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1982.

À la page 20 de cette brochure, on peut lire ce qui suit :

> Il peut y avoir une obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
>
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la Loi sur les Indiens ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
>
> iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
>
> iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.

utilisées pour les fins du chemin de fer. La bande a présenté, en 1986, des arguments juridiques additionnels au soutien de sa revendication[4]. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a, en 1988, rejeté la revendication pour le motif que la prise des terres avait eu pour effet d'éteindre l'intérêt des Indiens dans l'emprise et que, en conséquence, le gouvernement n'avait pas l'obligation légale de redonner aux terres visées la qualité de terres de réserve[5]. Les démarches ultérieures de la bande en vue de faire réexaminer la question ont été infructueuses[6]. Dans une lettre datée du 6 septembre 1993, l'avocate de la bande de Sumas a demandé à la Commission de faire enquête sur le rejet de la revendication[7].

La Commission a pour rôle d'aider les Premières Nations et le gouvernement fédéral à régler les revendications particulières. Son mandat prévoit notamment ce qui suit :

> [...] que nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières [...] fassent enquête et rapport :
>
> > a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le ministre a déjà rejetées;
> > [...][8]

Par conséquent, il nous incombe, en l'espèce, d'examiner la revendication de la bande de Sumas et d'en apprécier la validité en regard de la Politique des revendications particulières. En d'autres mots, nous sommes saisis de la question de savoir si le

---

[4] Lettre datée du 6 juin 1986 et expédiée par Leslie Pinder, avocate de la bande, à Manfred Klein, négociateur principal, C.-B., ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (Documents de la CRI, pp. 534-42).

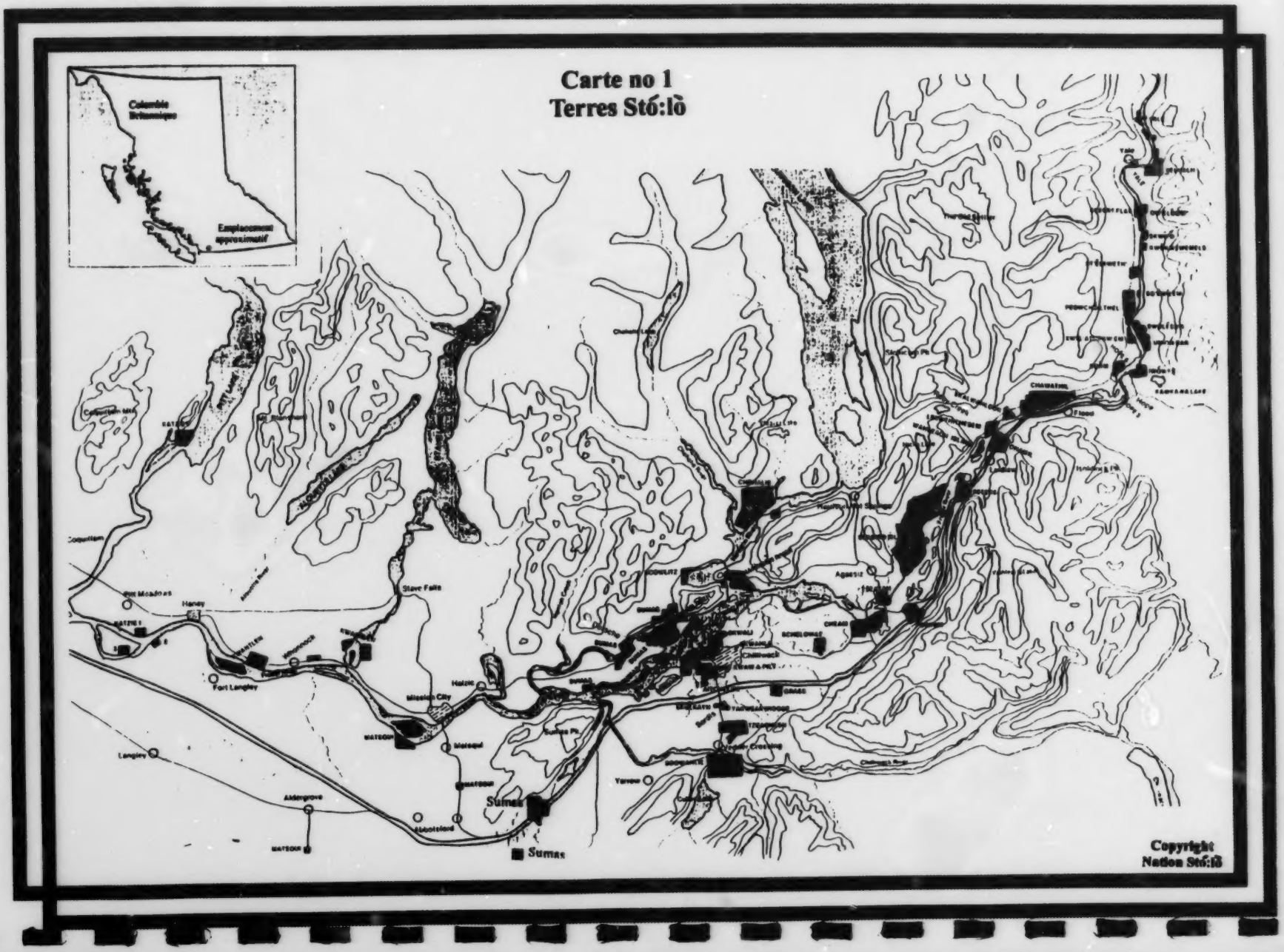
[5] Lettre de Manfred Klein à Leslie Pinder, datée du 11 août 1988. Voir également la lettre datée du 20 juin 1985, expédiée par Manfred Klein à Leslie Pinder et faisant état de l'avis juridique émanant du ministère de la Justice relativement la revendication (pièce 2).

[6] Lettre de Leslie Pinder à Manfred Klein, datée du 29 juillet 1992 (Documents de la CRI, pp. 581-83). Le 7 janvier 1993, à l'occasion d'une rencontre avec les responsables de la Direction des revendications particulières de l'Ouest, la bande a été informée de vive voix que sa revendication ne serait pas retenue en vue de la tenue de négociations. Lettre de Leslie Pinder à Donna Gordon, datée du 20 octobre 1993.

[7] Lettre de Leslie Pinder au commissaire en chef, datée du 16 septembre 1993 (pièce 3).

[8] Commission donnée le 1er septembre 1992, dans le décret C.P. 1992-1730 (27 juillet 1992), modifiant celle donnée au commissaire en chef, Harry S. LaForme, le 12 août 1991, dans le décret C.P. 1991-1329 (13 juillet 1991).

gouvernement fédéral n'a pas respecté une obligation légale à laquelle il est tenu envers la bande de Sumas. Le présent rapport fait état de nos conclusions ainsi que de la recommandation que nous formulons à la Première Nation et au gouvernement.


Carte no 1
Terres Stó:lō
Columbia Britannique
Emplacement approximatif
Sumas
Copyright
Nation Stó:lō

PARTIE II

L'ENQUÊTE

Dans la présente partie du rapport, nous examinons les éléments de preuve faisant l'historique de la revendication de la bande de Sumas. Nous avons pris en considération une preuve documentaire considérable, les témoignages des Anciens de la bande, recueillis par la Commission au cours d'une séance d'information qui s'est déroulée dans la collectivité visée le 23 septembre 1994, ainsi que les autres éléments faisant partie du dossier de l'enquête. Le détail du déroulement de celle-ci ainsi que le dossier officiel figurent à l'annexe A du présent rapport.

CONTEXTE

La bande de Sumas fait partie de la Nation Stó:l□, un groupe qui parle le salish côtier et dont les territoires traditionnels sont situés en Colombie-Britannique, de Fort Langley à Yale. La carte n° 1 indique l'emplacement des terres Stó:l□, mot qui signifie [TRADUCTION] □le peuple de la rivière□. La traduction litérale du mot Sumas est □grande ouverture horizontale.□

Dans une décision datée du 15 mai 1879, le Commissaire des réserves indiennes, G.M. Sproat, établi sept réserves à l'intention des □Indiens de la rivière Somass□[9]. En 1946, des membres de la bande de Sumas ont signé une déclaration dans laquelle ils affirmaient n'avoir aucun intérêt dans les réserves n^{os} 1 à 5 : [TRADUCTION] □Nous sommes propriétaires uniquement de la réserve n° 6, la réserve n° 7 ayant été vendue il y a de cela quelques années.□ (La R.I. [réserve indienne] n° 7 avait effectivement été vendue à la Commission d'établissement des soldats en 1819.) Les réserves 1 à 5 ont été prises par la bande de Lakahahmen. En 1953, un décret a confirmé le partage des diverses réserves entre les deux bandes[10].

---

[9] Décision de G.M. Sproat, commissaire des réserves indiennes, datée du 15 mai 1879 (Documents de la CRI, pp. 1-2).

[10] Déclaration de la bande de Sumas, datée du 1er octobre 1946 et déclaration de la bande de Lakahahmen, datée du 1er novembre 1946, dans Archives nationales [ci-après AN], RG 10, vol. 7326, dossier 987/20-7-11-5, partie 1; mémoire du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration au gouverneur général en conseil, daté du 13 août 1953, et figurant dans le vol.1 du dossier 987/30-0 du MAINC (pièce 5, onglet 1).

L'EMPRISE DE LA V.V. & E.

La *Vancouver, Victoria and Eastern Railway and Navigation Company (□V.V. & E.□)*, filiale de la *Great Northern Railway Company*, entreprise établie à Seattle, dans l'État de Washington, a été constituée par une loi de la législature de la Colombie-Britannique en 1897. Elle avait pour mandat [TRADUCTION] □de construire, d'équiper et d'exploiter une ligne de chemin de fer allant de Burrard Inlet ou English Bay jusqu'à New Westminster, de là ~~vers~~ l'est, à travers la vallée du fleuve Fraser et la partie sud de la Colombie-Britannique, par la route la plus directe et la plus réalisable, jusqu'à la ville de Rossland, [. . .][11]□

Au cours du premier trimestre de 1910, la V.V. & E. a commencé les travaux de la portion de sa ligne de chemin de fer allant d'Abbotsford à Kilgard. En réponse à une demande de renseignements à cet égard présentée par le chef Ned, de la bande de Sumas, en mars 1910, McDonald, l'agent des sauvages a déclaré que la compagnie de chemin de fer ne lui avait pas encore transmis de demande de concession d'une emprise l'autorisant à traverser la réserve, mais il a assuré au chef [TRADUCTION] □que la compagnie ne pouvait pas effectuer de travaux de construction dans la réserve tant qu'elle n'en aurait pas reçu l'autorisation du Département à Ottawa[12].□ Le 5 juillet 1910, F.S. et J.C. Maclure ont demandé que leur soient concédées des terres dans la réserve de Sumas afin d'y contruire une fabrique de briques et de tuyaux en argile. L'emplacement de la fabrique était directement lié à la ligne de chemin de fer et l'emprise était indiquée sur le plan accompagnant la demande présentée par les Maclure au Département des affaires des sauvages[13]. Le même mois, la V.V. & E. a

---

[11] Pétition présentée par W. Templeton, W. Nicol et John T. Bethune à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, à Victoria, reproduite dans les *Journals of Legislative Assembly*, C.-B., 1897 (Documents de la CRI, p. 17).

[12] Lettre de R.C. McDonald, agent des sauvages, au chef Ned, de la bande de Sumas, datée du 21 mars 1910 (Documents de la CRI, p. 44).

[13] Lettre de Bowser Reid & Wallbridge, avocats des Maclure, au secrétaire du Département des affaires des sauvages, datée du 5 juillet 1910 (Documents de la CRI, pp. 55-56). Au moyen d'une résolution datée du 19 décembre 1910 et d'une cession à bail datée du 20 février 1911, la bande de Sumas a consenti un bail de 21 ans aux Maclure : Résolution de la bande de Sumas, datée du 19 décembre 1910, dans AN, RG 10, vol. 8094, dossier 987/32-30-5, partie 1 (Documents de la CRI, pp. 103-04) et cession à bail de la bande de Sumas, datée du 20 février 1911 (Documents de la CRI, pp. 134-38). Le bail a été cédé à trois reprises au cours des dix années qui suivirent : le 20 décembre 1912, par les Maclure à la Kilgard Fire Clay Co. Ltd. (Documents de la CRI, pp. 156 à 160); le 27 juin 1917, par la Kilgard à la Evans Coleman & Evans Limited (Documents de la CRI, pp. 245-49); et, le 11 juin 1918, par la Evans Coleman à la Clayburn Brick Company (Documents de la CRI, pp. 252- 57). Enfin, vers la fin des années 70 et le début des années 80, la bande a repris possession des terres en question. Elle y fabrique maintenant des briques d'argile par l'entremise de sa propre

fait parvenir au Département des affaires des sauvages des plans d'arpentage indiquant l'emplacement d'une emprise ferroviaire de 41,95 acres traversant la R.I. n° 6 de Sumas, plan auquel était joint une demande [TRADUCTION] □d'autorisation d'effectuer sans délai les travaux prévus[14].□

Dans un mémoire adressé au gouverneur en conseil le 26 juillet 1910, le Surintendant général des affaires des sauvages a souligné que l'ingénieur en chef du Département des chemins de fer et des canaux avait certifié que [TRADUCTION] □les terres demandées [étaient] vraiment nécessaires pour les fins du chemin de fer et que, pour cette raison, la compagnie devrait être autorisée à les acquérir en vertu de l'article 46 de la *Loi des sauvages*[15]. L'article 46 de la *Loi des sauvages* prévoit ce qui suit : □Aucune portion d'une réserve ne peut être prise pour un chemin de fer, une route ou des travaux publics sans le consentement du gouverneur en conseil;[. . .][16].□ Le décret C.P. 1585, daté du 1er août 1910, a eu pour effet d'approuver la recommandation portant que, [TRADUCTION] □en vertu dudit article 46 de la *Loi des sauvages*□, la V.V. & E. [TRADUCTION] □est autorisée à acquérir du Département des affaires des sauvages l'intérêt que possède les sauvages dans l'emprise susmentionnée, aux conditions dont les parties conviendront[17].□

Le 25 juillet 1910, McDonald, l'agent des sauvages, a reçu l'ordre de déterminer la valeur des terres qui étaient visées par l'emprise et des améliorations apportées à celles-ci par les Indiens[18]. Afin d'obtenir le plus rapidement possible des [TRADUCTION] □évaluations justes et satisfaisantes□, un représentant de la compagnie a été invité à accompagner l'agent durant la visite des lieux. L'adjoint du député du Surintendant général des affaires des sauvages a souligné le point suivant

---

entreprise, la Sumas Clay Products.

[14] Lettre d'Andrew Haydon, McGiverin Haydon & Greig, avocats, à J.D. McLean, Département des affaires des sauvages, datée du 22 juillet 1910, dans AN, RG 10, vol. 8094, dossier 987//32-30-6-5, partie 1 (Documents de la CRI, p. 59).

[15] Mémoire du Surintendant général des affaires des sauvages au gouverneur général en conseil, daté du 26 juillet 1910, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 65).

[16] *Loi des sauvages*, S.R.C. 1906, ch. 81.

[17] AN, RG 2-1. vol. 998 (Documents de la CRI, p. 67).

[18] Lettre de J.D. McLean, Département des affaires des sauvages, à l'agent McDonald, datée du 25 juillet 1910, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N. partie 1 (Documents de la CRI, p. 64).

: [TRADUCTION] □il est entendu que, dans tous les cas concernant des emprises, il convient de consulter les Indiens intéressés afin d'obtenir leur accord à l'égard des évaluations raisonnables que vous établirez[19].□

L'agent McDonald a avisé la bande de Sumas qu'il entendait se rendre dans la réserve le 8 août afin d'évaluer les terres visées et les améliorations se trouvant sur celles-ci. Il a également demandé au chef Ned [TRADUCTION] □de rassembler, ce jour-là, disons à 9 heures, tous les hommes de la Haute et Basse Sumas, car [il] désir[ait] accomplir le travail le plus tôt possible et rentrer le même jour. M. Simons, le responsable des emprises de la compagnie, m'accompagnera[20].□ Le 8 août 1910, la bande de Sumas a adopté une résolution rédigée en partie comme suit :

> [TRADUCTION]
> Nous, soussignés, constituant la majorité des membres du sexe masculin de la bande indienne de Sumas âgés de 21 ans révolus, consentons à ce que le Département des affaires des sauvages vendent à la Vancouver, Victoria and Eastern Railway and Navigation Co. 41,95 acres de terres pour constituer une emprise qui traversera la réserve indienne n° 6 de Sumas, conformément à ce qui est indiqué sur le bleu du plan transmis par le Département. La vente se fera aux conditions suivantes:
>
> 1) Ladite compagnie devra verser au Département, pour les terres en question (41,95 acres), la somme de 5 663,25 $, somme que nous désirons voir créditer à notre compte portant intérêt pour que nous puissions l'utiliser, au besoin, afin d'acheter des instruments aratoires ou d'autres articles...□[21]

---

[19] *Ibid.*

[20] Lettre de l'agent McDonald au chef Ned, datée du 2 août 1910 (Documents de la CRI, p. 68).

[21] Résolution de la bande de Sumas, datée du 8 août 1910 (Documents de la CRI, pp. 69-71).

Au terme de son évaluation, l'agent est arrivé à la somme de 12 668,25 $:

41,95 acres à 135 00 $ / acre	5 663,25 $
Déboisement 28,6 acres à 200 00 $ l'acre	5 720,00
Bâtiments, arbres fruitiers, etc.	1 285,00
	12 668,25[22]

Toutefois, la compagnie devait contester les évaluations, affirmant qu'elles [TRADUCTION] □dépassaient de beaucoup les évaluations de cette nature faites par les propriétaires fonciers en vue de concéder une emprise sur des terres analogues[23].□ L'agent des sauvages a défendu ses évaluations de la manière suivante :

> [TRADUCTION]
> La superficie considérable que la compagnie se propose de prendre sur les meilleures terres de la réserve, terres sur lesquelles se trouvent d'ailleurs beaucoup des améliorations apportées par les Indiens, conjuguée à la facheuse division de la réserve qu'entraîne la constitution de l'emprise, soulèvent de sérieuses inquiétudes en ce qui concerne les intérêts des Indiens, et j'estime que la compagnie devrait être contrainte de verser le montant prévu par la résolution adoptée par les Indiens, à défaut de quoi ces derniers jugeront l'indemnité insatisfaisante[24].

Afin de se préparer en vue d'un éventuel arbitrage de la question, le personnel du Département des affaires des sauvages à Ottawa a demandé à l'inspecteur des agences indiennes, W.E. Ditchburn, d'examiner les évaluations en question. Celui-ci avait pour mandat [TRADUCTION] □de n'apporter aucun changement aux évaluations faites par McDonald à l'égard des améliorations apportées par les Indiens, sauf si, à [son] avis, l'évaluation était excessive, auquel cas seule la valeur des terres devait être réduite. Il est souhaitable, dans tout processus d'évaluation de cette nature, de

---

[22] Lettre d'Andrew Haydon au secrétaire du Département des affaires des sauvages, datée du 22 août 1910, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, pp. 76-77).

[23] Lettre de J.L. Snapp, responsable des emprises chez la Great Northern Railway Company, à l'agent McDonald, datée du 15 août 1910 (Documents de la CRI, p. 72).

[24] Lettre de l'agent McDonald au secrétaire du Département des affaires des sauvages, datée du 17 août 1910, AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, pp. 73-75).

consulter les Indiens, et vous devez vous efforcer d'obtenir leur consentement à l'égard de vos évaluations définitives [. . .][25]□

Lorsque le représentant de la compagnie, M. Simons, a rencontré l'inspecteur Ditchburn, le 22 septembre, il avait apporté avec lui le plan révisé de l'emprise. Pratiquement sur toute la longueur de celle-ci, on en avait réduit la largeur — de 400 à 250 pieds dans une partie, et de 200 à 150 dans une autre — de sorte que la superficie requise était passée de 41,95 acres à 28,83 acres. En raison de ces modifications, l'inspecteur Ditchburn a fait remesurer chacun des lots individuels des Indiens, affirmant être d'accord avec la somme de 135,00 $ l'acre établie par l'agent McDonald pour le terrain, mais que la somme fixée pour le terrain déboisé lui paraissait excessive :

> [TRADUCTION]
> Cette partie de la réserve ne peut être qualifiée de terrain déboisé. De fait, comme il s'agit de terrain semi déboisé, j'ai réduit de 200,00 $ à 150,00 $ l'acre la somme accordée pour le déboisement effectué et les dommages découlant de la division du bien-fonds[26].

Après modification, le prix du terrain devait être fixé à 3 892,05 $ (28,83 acres à 135,00 $ l'acre), auquel venait s'ajouter la somme de 4 302,05 $ pour les surfaces déboisées et les améliorations appartenant à des Indiens particuliers. Aucune résolution du conseil de bande indiquant que ce dernier a consenti aux modifications de la superficie ou des évaluations ne se trouve dans ffles dossiers, mais l'inspecteur Ditchburn a souligné que [TRADUCTION] □les Indiens ont tous accepté les montants susmentionnés...[27]□

La compagnie a versé la somme de 8 194,55 $ le 5 janvier 1911. Le compte-capital de la bande de Sumas a été crédité de 3 892,05 $ et, le 23 janvier, des chèques ont été expédiés à huit Indiens pour les améliorations leur appartenant. Le Département des affaires des sauvages a, dans un télégramme daté du 14 janvier 1911,

---

[25] Lettre de J.D. McLean, Département des affaires des sauvages, à W.E. Ditchburn, datée du 26 août 1910, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, pp. 78- 80).

[26] Lettre de l'inspecteur Ditchburn au secrétaire du Département des affaires des sauvages, datée du 4 octobre 1910, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1, (Documents de la CRI, pp. 87-90).

[27] *Ibid.*

autorisé la V.V. & E. à pénétrer sur la réserve n° 6 de Sumas afin de commencer les travaux de construction[28].

Le plan d'arpentage modifié avait été expédié à Ottawa le 29 octobre 1910[29]. Le 11 février 1911, des lettres patentes ont été délivrées par Sa Majesté la Reine à la V.V. & E.[30].

ALIÉNATION DE L'EMPRISE ABANDONNÉE

En 1927, la V.V. & E. a cessé d'utiliser l'emprise pour les fins du chemin de fer et a enlevé les rails qui se trouvaient sur la réserve n° 6 de Sumas. Le 20 juillet 1927, la V.V. & E. a demandé l'enregistrement de sa concession de terres de la Couronne à l'égard de l'emprise de 28,83 acres : [TRADUCTION] □Conformément à l'article 47 du *Land Registry Act* [Loi sur l'enregistrement foncier] [de la Colombie-Britannique], la concession de terres qui font partie d'une réserve indienne ne peut être enregistrée qu'avec l'autorisation préalable du lieutenant-gouverneur en conseil...[31]□ Le 29 août 1927, la concession est enregistrée et, le 26 septembre 1927, un certificat de titre est remis à la V.V. & E.[32].

Le 20 décembre 1927, le chef Ned, de la bande de Sumas, a écrit ce qui suit à Daunt, agent des sauvages, relativement aux terres affectées à la ligne de chemin de fer : [TRADUCTION] □. . . Je viens tout juste d'apprendre que ces terres sont à vendre. Nous ne désirons pas que des Blancs vivent sur des terres qui coupent notre réserve en deux, car il ne nous sera absolument pas pratique d'avoir à traverser leur

---

[28] Lettre d'Andrew Haydon au député du Surintendant général des affaires des sauvages, datée du 5 janvier 1911 (Documents de la CRI, p. 108); relevé attestant le dépôt de la somme de 8 194,55 $, daté du 9 janvier 1911 (Documents de la CRI, p. 109) et télégramme de J.D. McLean à l'agent McDonald, daté du 14 janvier 1911, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 111).

[29] Lettre d'Andrew Haydon au secrétaire du Département des affaires des sauvages, datée du 29 octobre 1910, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 97).

[30] Lettres patentes datées du 11 février 1911 (Documents de la CRI, pp. 128-33).

[31] Lettre de A.H. MacNeill, avocat du secrétaire provincial, Colombie-Britannique, datée du 20 juillet 1927 (Documents de la CRI, p. 264); mémoire du *Superintendent of Lands* de la Colombie-Britannique, daté du 1er août 1927, (Documents de la CRI, p. 266).

[32] Décret provincial, daté du 29 août 1927 (Documents de la CRI, pp. 267-68).

propriété. Étant donné que ces terres sont situées exactement entre les deux parties de notre réserve, on devrait nous accorder en priorité le droit de les acheter...[33]□ L'agent Daunt a transmis la lettre du chef Ned à Ottawa en y joignant la note suivante :

> [TRADUCTION]
> La compagnie a cessé d'exploiter sa ligne de chemin de fer et a enlevé les rails avant de vendre l'emprise. Les Indiens désirent racheter, sur leurs propres fonds, les terres visées. Certaines de ces terres ont déjà été vendues à M. Samuel MacClure. Celui-ci est disposé à vendre une emprise de 2 500 pieds de longueur sur 150 pieds de largeur, soit des terres qui totalisent environ neuf acres et qui sont apparemment celles que désirent les Indiens. Le prix demandé est de quarante dollars l'acre.
>
> Compte tenu des circonstances, je recommande d'accueillir leur demande si les fonds nécessaires sont disponibles, car les terres en question sont situées entre l'autre partie de la réserve et les dépôts d'argile. Comme la compagnie de transport a abandonné les lieux, il est possible d'imaginer que des problèmes pourraient surgir si des Blancs s'installaient sur la bande de terrain en question[34].

Le 23 septembre 1927, la compagnie de chemin de fer avait, par contrat, vendu 12,08 des 28,83 acres de l'emprise à Samuel Maclure pour la somme de 300,00 $. Un certificat de titre avait été remis à ce dernier le 28 février 1928 et les terres avaient été subdivisées en trois lots le 1er mars de la même année[35].

Le 31 mars 1928, A.F. MacKenzie, au nom de l'adjoint du sous-surintendant et secrétaire du Département des affaires indiennes, écrivit ce qui suit aux avocats de la V.V. & E. :

---

[33] Lettre du chef Ned, de la bande de Sumas, à l'agent Daunt, datée du 20 décembre 1927 (Documents de la CRI, pp. 273-74).

[34] Lettre de l'agent Daunt à l'adjoint de l'assistant-surintendant et secrétaire, Département des affaires indiennes, datée du 21 décembre 1927, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 275).

[35] Acte de vente entre la V.V. & E. et Samuel Maclure, daté du 23 septembre 1927 (Documents de la CRI, pp. 269-70); certificat de titre n° 76565E, daté du 25 février 1928 (Documents de la CRI, p. 279) certificat de titre n° 76622E, daté du 1er mars 1928 (Documents de la CRI, pp. 280-81).

> [TRADUCTION]
> Nous venons d'apprendre que la compagnie de chemin de fer a abandonné sa ligne et enlevé les rails avant de vendre l'emprise. Comme celle-ci traverse la réserve indienne, il serait souhaitable que ces terres redeviennent des terres de réserve. [...] Nous vous prions de nous indiquer les parties de l'emprise qui sont encore en la possession de votre compagnie ainsi que le prix auquel vous seriez disposé à les vendre au Département. J'aimerais également que vous me remettiez la liste des parcelles que vous avez vendues, en indiquant les noms et adresses des acheteurs, le tout accompagné d'un plan indiquant l'emplacement de ces terrains[36].

La V.V. & E. a répondu que 12,08 acres avaient été vendus à Sam Maclure et que le reste avait été remis à la Clayburn Brick Company (qui était exploitée dans la réserve en tant que cessionnaire du bail accordé aux Maclure en 1910) dès la signature de l'accord entre les deux compagnies. Un certificat de titre pour 28,83 acres — moins 12,08 — est délivré à la Clayburn Company Limited le 30 octobre 1928[37].

Dans l'intervalle, le 23 janvier 1928, la bande de Sumas a adopté une résolution demandant au Département des affaires indiennes d'acheter [TRADUCTION] □environ 2 500 pieds de l'emprise abandonnée□ (environ neuf acres) de Samuel Maclure, au prix de 40,00 $ l'acre. Daunt, l'agent des Indiens, n'a transmis la demande d'achat à Ottawa que le 16 mars 1928[38].

Le Département des affaires indiennes à Ottawa a demandé à l'agent Daunt les raisons pour lesquelles la bande ne proposait d'acheter qu'une partie seulement des 12,08 acres des Maclure[39]. Le 29 juin 1928, l'agent Daunt a répondu ce qui suit :

[TRADUCTION]

---

[36] Lettre de A.F. MacKenzie à McGiverin Haydon & Ebbs, datée du 31 mars 1928 (Documents de la CRI, p. 284).

[37] Lettre de A.H. MacNeill, avocat, à McGiverin Haydon & Ebbs, datée du 14 juin 1928, AN, RGT 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 290). Certificat de titre n° 80481E, daté du 30 octobre 1928 (Document CRI, pp. 305-06).

[38] Résolution de la bande de Sumas, datée du 23 janvier 1928 et lettre de l'agent Daunt à l'adjoint du sous-surintendant et secrétaire du Département des affaires indiennes, datée du 16 mars 1928, AN, RG 10, vol. 80-86, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 282).

[39] Lettre de A.F. MacKenzie, du Département des affaires indiennes, à l'agent O'N. Daunt, datée du 22 juin 1928, AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987-31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 292).

> Permettez-moi de vous informer que les Indiens ne souhaitent pas acquérir les 3,5 acres qui ne sont pas visés par leur projet d'achat. D'ailleurs, je ne crois pas que cette partie du terrain leur serait de quelque utilité. Pour tout dire, si ce n'était du fait que la réserve resterait coupée en deux si des particuliers étaient propriétaires d'une parcelle de 8,58 acres, je n'aurais pas recommandé qu'on rachète quelque partie que ce soit de ces terres.
>
> Toutefois, bien que n'ayant aucune valeur intrinsèque spéciale, cette parcelle permet de préserver l'intégrité de la réserve. Pour ce qui est des autres terres, c'est-à-dire les quelque 3,5 acres qui restent, leur achat ne servirait aucune fin utile et, en conséquence, je ne recommande pas leur acquisition.
>
> Si j'ai bien compris, certaines personnes ont déjà acquis cette petite parcelle à des fins de spéculation et il fait aucun doute que des pressions seront exercées sous peu pour qu'on envisage son achat[40].

Le 30 juillet 1928, le Département des affaires indiennes a obtenu un certificat de titre à l'égard du lot n° 1 des 12,08 acres de l'emprise abandonnée située sur la Réserve de Sumas. La bande a payé 343,00 $ pour ce terrain. Ce n'est que le 18 août 1965 qu'a été pris le décret C.P. 1965-1501 confirmant que ce terrain faisait partie de la R.I. n° 6. Le lot n° 2 (0,3 acre) a été conservé par M. Maclure[41]. Le lot n° 3 (3,20 acres) a été vendu à Allan C. Keeping[42].

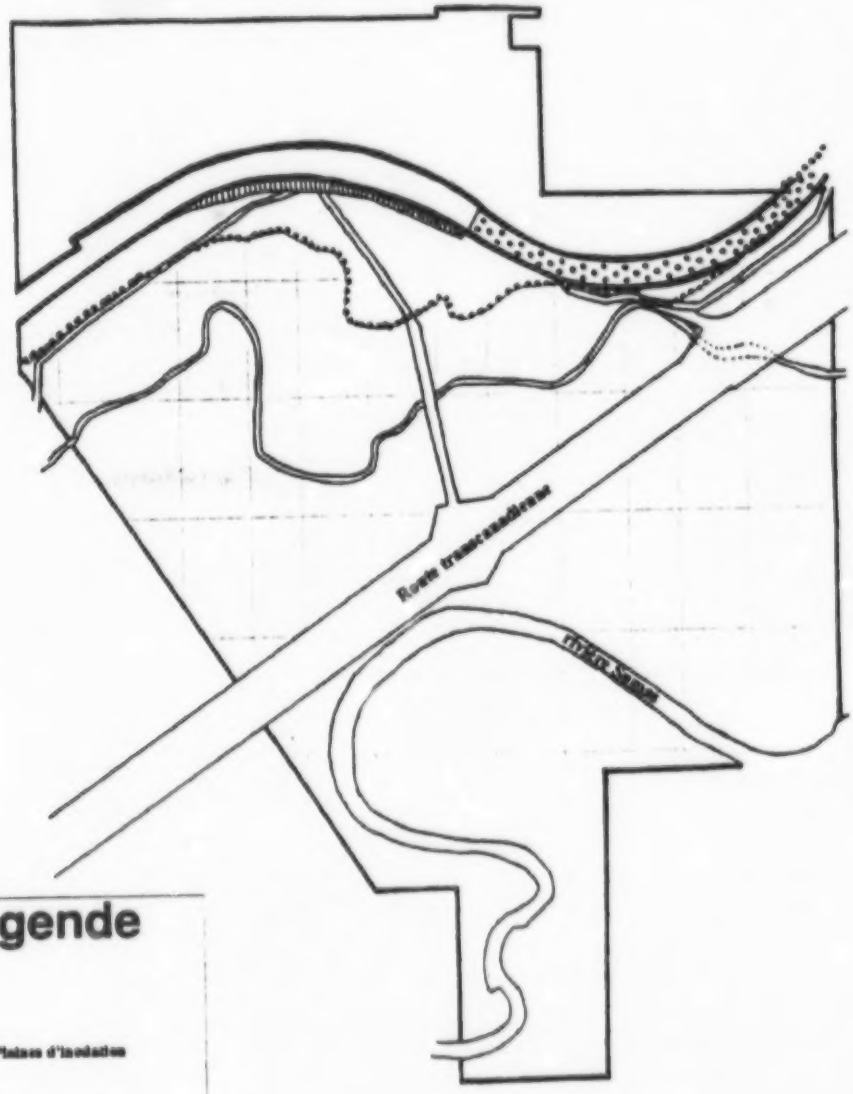
---

[40] Lettre de l'agent O'N. Daunt à l'adjoint du sous-surintendant, Département des affaires indiennes, dans AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 293).

[41] Certificat de titre n° 78827E, daté du 30 juillet 1928 (Documents de la CRI, p. 294); récépissé du compte en fiducie, daté du 18 août 1928, AN, RG 10, vol. 8086, dossier 987/31-2-30-6, V.V. & E.N., partie 1 (Documents de la CRI, p. 298); décret C.P. 1965-1501, daté du 18 août 1965, dans Registre foncier du MAINC n° XO12972 (Documents de la CRI, pp. 371-73).

[42] Certificat de titre n° 79682E, daté du 26 septembre 1928 (Documents de la CRI, p. 304).

Carte no 2
Réserve indienne no 6 de Sumas



Légende

Plaines d'inondation

Emprise de 28,83 acres (1910)

Emprise additionnelle de 1,26 acre (1913)

Parcelle de terrain rachetée par la bande (8,58 acres)

LES EFFETS DE L'EMPRISE

Il ressort de la preuve que le Département des affaires indiennes était au courant des effets nuisibles de l'emprise. L'agent McDonald avait en effet noté, pendant son évaluation, que l'emprise avait été constituée à partir des meilleures terres de la réserve[43]. Naturellement, la plupart des améliorations apportées par la bande, les maisons et les autres bâtiments, se trouvaient sur ces terres. On y trouvait également un cimetière. À cet égard, un Ancien de la bande, M. Hugh Kelly, a dit à la Commission que l'emprise passait en plein milieu de ce cimetière et que son père avait aidé à déplacer les oscellements[44].

Qui plus est, la réserve ne comptait d'ailleurs que très peu de bonnes terres. Comme l'indique la carte n° 2, la R.I. n° 6 de Sumas est constituée principalement de plaines d'inondation et l'emprise traverse la petite partie de la réserve située au-dessus de ces plaines d'inondation. La prise des terres en question n'a donc pas eu simplement pour effet de priver la bande de Sumas de certaines de ses meilleures terres. Elle l'a privée aussi d'une partie importante des seules bonnes terres qu'elle possédait. Cette carte illustre également de façon très claire la □fâcheuse division□ de la réserve à laquelle a fait allusion l'agent McDonald. En effet, la constitution de l'emprise a eu pour effet de couper en deux le coeur même de la réserve.

Encore aujourd'hui, le problème subsiste. La carte indique qu'environ les deux tiers de l'emprise n'ont pas été récupérés par la bande de Sumas. Le chef Lester Ned a expliqué ainsi à la Commission les effets de l'emprise :

> [TRADUCTION]
> L'emprise a des effets directs sur mon peuple en ce qu'elle coupe notre réserve en deux, plus particulièrement le secteur résidentiel, de sorte qu'il nous est pratiquement impossible de réaliser quelque projet d'aménagement ou d'amélioration puisque l'emprise se trouve au coeur même de la réserve indienne de Sumas[45].

---

[43] Voir la note 24.

[44] Transcription, pp. 38-39.

[45] Transcription, p. 43.

Comme les terres aliénées se trouvent au-dessus des plaines d'inondation, elles auraient pu servir à l'aménagement résidentiel. Les terres disponibles à cette dans la réserve de Sumas se trouvent donc réduites d'autant. À ce problème s'ajoute celui de l'accroissement de la population de la réserve, ce qui a amené le chef Ned à faire la remarque suivante : [TRADUCTION] □... nous devrons commencer à construire en hauteur si nous voulons plus de logements sur la réserve[46].□

Lorsque, en 1928, l'agent Daunt avait indiqué que des difficultés pourraient surgir si des Blancs s'installaient sur la bande de terrain en question, il avait vu juste. À certains endroits sur la partie aliénée de l'emprise, on trouve des maisons appartenant à des non-Indiens. À un autre endroit se trouve aussi l'usine de fabrication de tuyaux de plastique Flexlox. Il s'agit d'une occupation nocive du sol, en plein milieu d'une zone résidentielle, et sur laquelle la bande n'exerce aucun contrôle. Des témoins se sont plaints à la Commission de problèmes de circulation et de pollution, ainsi que du fait que des matières dangereuses sont transportées à travers la réserve et déposées sur le site de l'usine[47].

L'EMPRISE ADDITIONNELLE DE 1,26 ACRE

En 1913, la V.V. & E. a, conformément à la *Loi des Sauvages* et à la *Loi des chemins de fer*, fait l'acquisition d'une parcelle additionnelle de 1,26 acre de terrain dans la réserve n° 6 de Sumas pour les fins du chemin de fer. Cet ajout à l'emprise de la V.V. & E. était visé par la revendication présentée par la bande au ministère des Affaires indiennes en 1984. Après avoir examiné les faits propres à cette revendication particulière, le Bureau des revendications autochtones a écrit ce qui suit aux avocats de la bande :

> [TRADUCTION]
> ... [O]utre la parcelle de terrain transférée à la municipalité pour l'aménagement d'une route, les droits des Indiens sur cette parcelle de 1,26 acre n'ont pas été acquis légalement et, en conséquence, elle continue de faire partie légalement de la réserve. . .

---

[46] Transcription, p. 74.

[47] Voir les témoignages du chef Lester Ned et de Ray Silver (Transcription, pp. 47-53).

> Nous avons donc été informés que, du moins en ce qui concerne les terres qui n'ont pas été transférées à la municipalité, l'intérêt des Indiens n'a pas été acquis légalement et, même s'il est possible que la compagnie de chemin de fer (ou ses successeurs) possède quelque intérêt dans ces terres ou à tout le moins un droit d'action contre la Couronne, ces terres continuent de faire partie légalement de la réserve.
>
> Le Bureau des revendications autochtones est disposé à recommander au Ministre d'accepter la revendication selon les paramètres établis précédemment...[48]

La bande de Sumas s'est adressée à la Commission des revendications des Indiens en septembre 1993. En janvier 1994, ses avocats ont demandé que sa revendication concernant la parcelle de 1,26 acre soit examinée par les commissaires en même temps que le reste de ses revendications[49]. À l'occasion d'une séance de planification de la CRI, tenue à Vancouver le 18 mars 1994, tant le gouvernement fédéral que la bande de Sumas ont convenu [TRADUCTION] □qu'il existait certains malentendus entre les parties relativement aux raisons pour lesquelles la revendication concernant la parcelle de 1,26 acre avait été jugée recevable pour négociation. Pour clarifier la situation, les parties ont convenu de discuter, le 25 mars 1994[50]□. Le 28 avril 1994, la Direction des revendications particulières de l'Ouest a écrit au chef Lester Ned et lui a offert un règlement en espèces, sans préjudice toutefois de la revendication de la bande à l'égard du bien-fonds de 28,83 acres toujours en litige[51]. La parcelle de 1,26 acre n'est donc plus visée par la présente enquête.

---

[48] Lettre de Manfred Klein à Leslie Pinder (voir la note 5).

[49] Lettre de Clarine Ostrove à la Commission des revendications des Indiens, datée du 12 janvier 1994.

[50] Compte rendu de la conférence préparatoire de la CRI, daté du 18 mars 1994 et reproduite dans le dossier de la CRI n° 2909-13-1.

[51] Lettre de Peter Vranjokovic, de la Direction des revendications particulières de l'Ouest, au chef Lester Ned, datée du 28 avril 1994 (dossier de la CRI n° 2109-13-1).

PARTIE III

QUESTIONS À L'ÉTUDE

La Commission a pour mandat de faire enquête et rapport sur la validité, en vertu de la Politique du gouvernement canadien concernant les revendications particulières, de la revendication présentée par la bande indienne requérante en vue de la tenue de négociations. Comme nous l'avons souligné plus tôt, il est dit dans cette politique que le gouvernement reconnaît les revendications particulières qui révèlent le non-respect d'une obligation légale incombant au gouvernement fédéral. Sont définies comme étant des obligations légales celles que le gouvernement fédéral est tenu de respecter, notamment dans les cas d'aliénation illégale de terres indiennes, de non-respect d'un traité ou de quelque autre manquement à une obligation[52].

Par conséquent, la Commission est saisie de la question de savoir si le Canada a, envers la bande de Sumas, une obligation légale qu'il n'a pas respectée relativement aux 28,83 acres de terres prises pour constituer l'emprise ferroviaire traversant la R.I. n° 6 de Sumas. Un certain nombre de questions de droit particulières se posent relativement aux effets de la prise des terres pour la constitution de l'emprise et de leur aliénation subséquente. Ces questions ont été formulées ainsi :

1. Quel intérêt dans la R.I. n° 6 a été acquis par la V.V. & E.? La bande ou le gouvernement fédéral ont-ils conservé un intérêt quelconque, et si oui, lequel?

2. Le gouvernement fédéral était-il tenu de respecter quelque obligation lorsqu'il a appris que la V.V. & E. n'avait plus besoin de l'emprise pour les fins du chemin de fer? Si oui, laquelle?

3. Si la V.V. & E. a effectivement acquis le titre absolu à l'égard de l'emprise, le gouvernement fédéral a-t-il manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande de Sumas en prenant le décret ou en délivrant des lettres patentes à la compagnie de chemin de fer?

4. Subsidiairement, le décret n'était-il valide qu'à l'égard de la prise de possession de la parcelle de 41,95 acres prévue par le plan original de

---

[52] *Dossier en souffrance*, p. 20.

l'emprise? Si oui, le gouvernement fédéral a-t-il violé l'article 46 de la *Loi des sauvages* en omettant d'obtenir le consentement du gouverneur en conseil pour la prise de la parcelle de 28,83 acres dans la R.I. n° 6?

PARTIE IV

ANALYSE

CONTEXTE

Les dispositions législatives pertinentes

Loi des chemins de fer, S.R.C. 1906, ch. 37.

> **172.** Nulle compagnie ne peut prendre possession de terrains qui appartiennent à la couronne ni les utiliser, non plus que les occuper sans le consentement du gouverneur en conseil.
>
> 2. Avec ce consentement, toute compagnie peut, aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil, prendre et s'approprier, pour l'usage de son chemin de fer et de ses ouvrages, toute partie des terres de la Couronne qui n'ont pas encore été vendues ni concédées et situées sur la ligne du chemin de fer, nécessaires pour le chemin de fer, ainsi que toute partie de la grève publique ou des terrains couverts par les eaux de tout lac, rivière ou cours d'eau ou de leurs lits respectifs nécessaire pour faire, parachever ou exploiter son chemin et ses ouvrages.
>
> 3. La Compagnie peut ne pas [*sic*] aliéner tels terrains ainsi pris par voie d'expropriation, dont elle se sert ou qui sont occupés.
>
> 4. Lorsque ces terres ou terrains sont attribués à la Couronne pour quelque objet spécial, ou mis en réserve sous quelque fiducie, l'indemnité que doit payer la Compagnie pour ces terres ou terrains est gardée ou appliquée par le gouverneur en conseil qui en fait le remploi pour les mêmes fins ou pour l'exécution de la fiducie.
>
> **175.** Nulle compagnie ne peut s'emparer ni prendre possession d'une partie d'une réserve ou de terres des sauvages sans le consentement du gouverneur en conseil.

2. Lorsque, avec ce consentement, une compagnie prend possession de quelque partie d'une réserve ou de terrains de ce genre, ou l'occupe ou l'utilise, ou lorsque cette réserve ou ces terrains sont détériorés par la construction d'un chemin de fer, il en est payé une indemnité, comme dans le cas de terrains pris sans le consentement de leurs propriétaires.

Loi des sauvages, S.R.C. 1906, ch. 81.

46. Aucune portion d'une réserve ne peut être prise pour un chemin de fer, une route ou des travaux publics sans le consentement du gouverneur en conseil; et, si une réserve éprouve quelque dommage par suite de l'exécution d'une loi du parlement ou de la législature d'une province, il est payé une indemnité à cette bande, de la manière qui est prescrite relativement aux terres ou aux droits d'autres personnes.

2. Dans tous les cas où un arbitrage a lieu, le surintendant général nomme l'arbitre de la part des sauvages et agit pour eux en toute chose relative aux règlements de cette indemnité.

3. La somme adjugée dans chaque cas est remise au ministre des Finances pour l'usage de la bande de sauvages au profit de laquelle la réserve est affectée, et pour le profit de tout sauvage qui y a fait des améliorations.

Le décret et les lettres patentes

L'article 175 de la *Loi des chemins de fer* ainsi que l'article 46 de la *Loi des sauvages* exigent que l'on obtienne le consentement du gouverneur en conseil à l'égard de la prise de terres faisant partie d'une réserve. Le consentement à la prise des terres constituant l'emprise traversant la réserve de Sumas figure dans le décret C.P. 1585, daté du 1er août 1910 :

[TRADUCTION]
... Le Ministre signale que l'ingénieur en chef du Département des chemins de fer a certifié que, après examen des plans de l'emprise, les terres visées par la demande sont effectivement nécessaires pour les fins du chemin de fer et que,

> en conséquence, la compagnie devrait être autorisée à les acquérir en vertu de l'article 45 de la *Loi des sauvages*.
>
> ... Par conséquent, le Ministre recommande que, en vertu dudit article 46 de la *Loi des sauvages*, la *Vancouver, Victoria & Eastern Railway & Navigation Company* soit autorisée à acquérir du Département des affaires des sauvages, l'intérêt que possèdent les Indiens dans l'emprise susmentionnée, aux conditions dont conviendront les parties. Le Comité vous soumet les présentes et vous demande de les approuver.

Il convient de signaler que l'emprise mentionnée dans le décret est celle prévue par le plan original, c'est-à-dire la parcelle de 41,95 acres.

Les lettres patentes qui ont été délivrées à la V.V. & E. le 11 février 1911 prévoyaient notamment ce qui suit :

> [TRADUCTION]
> ... Attendu que nous avons jugé opportun d'autoriser la vente et l'aliénation des terres mentionnées ci-après, et que le produit de ces ventes et aliénation peut être dépensé, selon nos instructions, au profit, au soutien et à l'avantage desdits Indiens;
>
> Attendu que la *Vancouver Victoria and Eastern Railway and Navigation Company* ont convenu avec notre Surintendant général des affaires des sauvages, dûment autorisé par nous à cette fin, de l'achat des terres visées pour la somme de huit mille cent quatre-vingt quatorze dollars et cinquante-cinq cents.
>
> ... Par les présentes, nous concédons, vendons, aliénons, et transportons à la *Vancouver Victoria and Eastern Railway and Navigation Company* ainsi qu'à ses successeurs et ayants droit, l'ensemble de la parcelle de terre située dans la réserve indienne n° 6 [...] c'est-à-dire tous les droits, titres, domaines, intérêts et droits d'action de quelque nature que ce soit que possèdent lesdits Indiens dans l'emprise de la *Vancouver Victoria and Eastern Railway* traversant ladite réserve.
>
> Ladite parcelle a une contenance d'environ vingt-huit acres et quatre-vingt-trois centièmes.

RÉSUMÉ DES ARGUMENTS

L'argumentation de la bande

La bande prétend que la V.V. & E. n'a acquis, à l'égard de l'emprise traversant la R.I. nº 6, qu'une servitude et non le titre en fief simple. Les terres faisant partie des réserves ne peuvent être aliénées de façon absolue que par voie de cession à la Couronne. Qui plus est, il ressort de l'ensemble des dispositions législatives pertinentes (particulièrement des mesures de protection visant ces terres prévues par la *Loi des sauvages* et de l'obligation que fait la *Loi des chemins de fer* de ne les utiliser que pour des fins d'intérêt public) que le législateur entendait que les appropriations de terres pour la construction et l'exploitation de lignes de chemins de fer portent atteinte le moins possible aux droits des bandes visées.

De plus, à supposer que la V.V. & E. ait obtenu plus qu'une servitude, elle ne pouvait acquérir davantage que le droit d'utiliser les terres pour les fins du chemin de fer, droit qui aurait été assorti d'un intérêt réversif en faveur de la bande. Aux termes de l'article 172 de la *Loi des chemins de fer*, les compagnies ferroviaires ne pouvaient prendre des terres que pour l'usage du chemin de fer et de ses ouvrages, et il leur était interdit d'aliéner les terres qui avaient été prises à ces fins. Dès que l'emprise a cessé d'être utilisée pour le chemin de fer, ces terres auraient dû retourner à la Couronne et ce, au profit et à l'usage exclusifs de la bande. Par ailleurs, cette dernière prétend que si, par suite de la prise de possession, la V.V. & E. a effectivement acquis le titre absolu en fief simple à l'égard de l'emprise, la Couronne a alors manqué à son obligation de fiduciaire en accordant, à l'égard de la réserve, un droit supérieur à celui qui était nécessaire pour l'exploitation de la ligne de chemin de fer.

Subsidiairement, la bande plaide que le consentement à la prise de possession qu'a donné le gouverneur en conseil était fondé sur le plan original de l'emprise (41,95 acres), et qu'il ne s'appliquait pas à la parcelle de 28,83 acres qui a, dans les faits, été prise. Comme l'obligation qui était prévue par la loi d'obtenir le consentement du gouverneur en conseil n'avait pas été respectée, la V.V. & E. n'avait en conséquence rien acquis.

L'argumentation du gouvernement fédéral

Le fédéral prétend que la V.V. & E. a acquis un intérêt en fief simple et que la prise de possession a éteint l'intérêt que possédait la bande dans l'emprise. Les mots □*take and appropriate*□ [□prendre et s'approprier□ dans le texte français de la loi] qui figurent à l'article 172 de la *Loi des chemins de fer* indiquent que la compagnie pouvait acquérir un intérêt en fief simple. Le fédéral a présenté diverses interprétations tirées de la jurisprudence ainsi que des définitions du mot anglais □*appropriate*□ tendant à indiquer que l'appropriation d'un bien a pour effet d'en conférer la maîtrise absolue [□*dominion*□ dans le texte anglais] à l'acquéreur. Le fédéral affirme également que le décret et les lettres patentes sont autant de preuves de l'intention du gouverneur en conseil d'accorder à la V.V. & E. un intérêt en fief simple. D'ailleurs, ces documents n'assujettissaient le transfert de propriété à aucune condition.

Étant donné que la bande n'avait, dans l'emprise, aucun intérêt subsistant qui serait fondé sur le fait que les terres formant celle-ci auraient continué de faire partie de la réserve, le fédéral prétend qu'il n'existait aucune obligation de remettre l'emprise à la bande lorsque les terres visées ont cessé d'être utilisées par la compagnie de chemin de fer. Toute obligation de fiduciaire dont la bande aurait été créancière à cet égard avait été exécutée lorsqu'une indemnité suffisante lui avait été versée pour les terres prises. Qui plus est, le fédéral n'avait pas le pouvoir discrétionnaire de prescrire le recours à une méthode de transfert de la parcelle à la V.V. & E. qui aurait créé un intérêt réversif en faveur de la bande, car dès que le consentement a été donné, la *Loi des chemins de fer* a commencé à s'appliquer et les terres constituant l'emprise ont été prises conformément aux dispositions de cette loi. Par conséquent, le fédéral n'avait aucune obligation de fiduciaire à cet égard. Enfin, le fédéral plaide que le consentement donné par le gouverneur en conseil à l'égard de l'emprise de 41,95 acres s'appliquait à la parcelle de 28,83 acres faisant partie de l'emprise.

QUESTION 1 : L'INTÉRÊT

1 Quel intérêt a acquis la V.V. & E. dans la R.I. n° 6? La bande ou le fédéral ont-ils conservé un intérêt quelconque, et si oui, lequel?

Le critère général permettant de déterminer la nature de l'intérêt ayant fait l'objet de l'appropriation est énoncé dans l'arrêt *Canadien Pacifique Limitée c. Paul*[53]. Dans *Paul*, la Cour suprême du Canada était appelée à statuer sur des revendications opposées relativement à l'utilisation d'une emprise ferroviaire traversant une réserve. Pour trancher le litige, la Cour devait établir la nature de l'intérêt de la compagnie dans l'emprise en question. La Cour a jugé que pour statuer sur cette question elle devait □examiner le texte des lois, toutes les ententes conclues entre les parties initiales, ainsi que les actions et les déclarations subséquentes des parties[54].□ Le facteur clé pour définir la nature de l'intérêt de la compagnie de chemin de fer résidait dans l'interprétation des dispositions législatives en vertu desquelles la compagnie avait acquis l'emprise[55].

En l'espèce, pour nous guider dans cette démarche, nous allons nous inspirer de l'affaire *A.G. Canada v. Canadian Pacific Limited and Marathon Realty Company Limited*[56], dans laquelle la Cour a interprété les dispositions législatives applicables. L'affaire *Marathon Realty* concernait elle-aussi une emprise ferroviaire traversant une réserve. La Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique Limitée (□C.P.□) avait fait l'acquisition de l'emprise en 1927, conformément aux dispositions de la *Loi des Indiens* et de la *Loi des chemins de fer*. Le gouverneur en conseil a consenti à la prise des terres visées, et le décret n'assortissait la vente d'aucune condition. Le C.P. a ensuite cédé les terres en question à la Marathon Realty.

Le fédéral a demandé que les terres formant l'emprise soient remises à la Couronne, étant donné qu'elles n'étaient plus utilisées pour les fins du chemin de fer. Le juge Meredith a statué que le paragraphe 189(3) de la *Loi des chemins de fer* (disposition identique au paragraphe 172(3) de la Loi de 1906) avait pour effet d'interdire aux compagnies de chemin de fer d'aliéner des terres prises en vertu du même article. Le libellé même de la disposition dictait cette conclusion : □La

---

[53] [1988] 2 R.C.S. 654.

[54] *Ibid.*, p. 665.

[55] *Ibid.*, p. 672.

[56] [1986] 1 C.L.N.R. 1 (C.S. C.-B.), confirmée par la C.A. C.-B., dans une décision non publiée datée du 14 mai 1986, appelée ci-après □*Marathon Realty*□.

compagnie ne peut pas aliéner les terrains ainsi pris, utilisés ou occupés[57].□ En conséquence, l'aliénation censée faite à Marathon Realty était illégale. De plus, tant les dispositions de la *Loi des chemins de fer* que le paragraphe 48(1) de la *Loi des Indiens* de 1927 (disposition essentiellement identique à l'article 46 cité précédemment) permettaient l'appropriation de terres faisant partie de réserves, mais seulement si ces terres étaient nécessaires pour les fins d'un chemin de fer[58]. Cette obligation prévue par la loi était évoquée dans le décret qui appuyait le consentement donné en vue de la prise des terres demandées sur le fait qu'il avait été certifié que [TRADUCTION] □la Compagnie de chemin de fer du Canadien Pacifique Limitée a[vait] besoin des terres visées pour une emprise ferroviaire...□ Il en découle nécessairement que les terres qui ne sont plus utilisées pour les fins du chemin de fer □doivent être retournées à la Couronne□.

L'arrêt *Marathon Realty* permet donc d'écarter l'argument voulant que la V.V. & E. ait acquis l'emprise en fief simple sans aucune réserve, car nous savons qu'à l'abandon du chemin de fer les terres ayant fait l'objet de l'appropriation retournent à la Couronne. M[e] Becker, avocat du gouvernement fédéral, a déclaré, au cours des plaidoiries, qu'il ne cherchait pas à distinguer l'arrêt *Marathon Realty* du présent cas, reconnaissant ainsi que les terres visées □ont été retournées à la Couronne□ dès que la ligne de chemin de fer a été abandonnée[59]. Nous signalons également que les arrêts cités par le fédéral dans ses observations écrites présentées au soutien de l'argument voulant que les compagnies de chemin de fer acquièrent les terres expropriées en fief simple absolu font tous état de la réserve selon laquelle la compagnie visée ne

---

[57] Cette condition d'inaliénabilité ne s'applique qu'aux terres de la Couronne. De façon générale, les compagnies de chemin de fer avaient, en vertu de l'article 151 de la *Loi des chemins de fer*, S.R.C. 1906, ch. 37, le pouvoir de prendre des terres et de les aliéner lorsqu'elles n'en avaient plus besoin :

> **151.** La Compagnie peut, pour les fins de son entreprise, sauf les dispositions de la présente loi et de la loi spéciale, ...
>
> (*c*) acquérir et recevoir de toute personne et posséder tous terrains ou autres biens nécessaires à la construction, à l'entretien, ou à l'exploitation du chemin de fer, et aliéner et vendre ceux de ces terrains ou biens dont la compagnie n'a plus besoin pour les fins du chemin de fer ou en disposer à volonté;...

[58] En vertu du paragraphe 189(2) de la *Loi des chemins de fer* (disposition équivalente au paragraphe 172(2)), une compagnie de chemin de fer pouvait prendre et s'approprier, □pour l'usage de son chemin de fer et de ses ouvrages□, toute partie des terres de la Couronne □qui [était] nécessaire à ce chemin de fer□. De même, la *Loi des Indiens* prévoyait la possibilité d'exproprier des terres □pour les besoins d'un chemin de fer...□

[59] Transcription, pp. 203-04.

conserve le droit □absolu□ ou le fief simple □absolu□ que tant et aussi longtemps que les terres sont utilisées pour les fins du chemin de fer[60].

Bien que la jurisprudence établisse qu'il y a effectivement réversion des terres en faveur de la Couronne, elle n'établit pas que les terres retournent à celle-ci □*au profit et à l'usage exclusifs de la bande*□, comme le prétend cette dernière[61]. En d'autres mots, la question qui n'a pas été tranchée dans *Marathon Realty* est celle de savoir si la réversion se rattache à l'intérêt de la bande dans l'emprise. Le fédéral affirme que la réversion ne se rattache qu'à l'intérêt de la Couronne dans ces terres, étant donné qu'il ressort des textes de loi pertinents, du décret, des lettres patentes et

---

[60] Deux exemples précis permettent d'illustrer ce point. Au soutien de son argumentation, Me Becker cite l'arrêt *Metropolitan Realty Company v. Fowler*, [1893] A.C. 416. Même si la Cour d'appel avait décidé que la compagnie de chemin de fer détenait un titre exclusif à l'égard des terres entourant le tunnel, lord Watson a fait la remarque suivante :[TRADUCTION]□Il se pourrait que, dans les cas où la compagnie abandonne complètement sa ligne de chemin de fer, le titre que leur confère la loi à l'égard du sous-sol des routes s'en trouve éteint, et que les terres qu'elle possède en vertu de ce titre retournent à leur propriétaire initial.□ Lord Watson a de plus indiqué que la compagnie était titulaire, à perpétuité, de tous les droits relatifs aux terres, situation caractéristique du titre en fief simple, *si* elle choisit de s'en prévaloir — c'est-à-dire si les terres sont utilisées pour les fins du chemin de fer. Jusqu'à ce que la compagnie abandonne concrètement la ligne de chemin de fer, elle est titulaire d'un titre pratiquement identique au fief simple absolu.

Dans *Norton v. London and Northwestern Railway Co.* (1878), 9 Ch. D. 623, le vice-chancelier Mallins s'est interrogé sur la nature des droits qu'acquièrent les compagnies de chemin de fer à l'égard des terres qu'elles prennent pour la construction de chemins de fer. À la page 627, on peut lire ce qui suit :

> [TRADUCTION]
> Le fait qu'elles acquièrent les terres en fief simple absolu n'est pas contesté. Je suis clairement d'avis que toute compagnie de chemin de fer qui prend des terres pour construire, entretenir et exploiter une ligne de chemin de fer détient en fief simple toutes les terres qu'elle est autorisée à prendre à ces fins, et elle a le droit d'en interdire l'accès à quiconque n'a pas obtenu son autorisation. Mais son titre est néanmoins limité par les fins particulières pour lesquelles les terres ont été prises.

On lit également :

> [TRADUCTION]
> ...même si elles [les compagnies de chemin de fer] possèdent un titre en fief simple absolu qui n'est assorti d'aucune réserve, elles ne peuvent utiliser les terres visées que pour les fins pour lesquelles elles les ont acquises...Leur droit de propriété et les fins auxquelles les terres peuvent être affectées ont carrément un caractère limité.

Sauf le respect que nous devons au vice-chancelier, ce dernier emploie assez librement le terme absolu [□*absolute*□ dans le texte anglais]. En effet, il est difficile de voir comment une compagnie peut en même temps détenir un titre en fief simple absolu et n'avoir qu'un □droit de propriété...[ayant] un caractère limité.□ Ce qu'il voulait sans doute dire c'est que le titre en fief simple était assorti de l'obligation pour les compagnies de chemin de fer de n'utiliser les terres visées que pour les fins du chemin de fer. Il convient toutefois de souligner que, à l'époque, cette nuance était à toutes fins pratiques sans importance, puisqu'on supposait sans doute qu'il y aurait des chemins de fer jusqu'à la fin des temps.

[61] Il convient de signaler que, dans *Marathon Realty*, le fédéral avait sollicité une ordonnance intimant à la partie visée de remettre l'emprise à la Couronne, mais que la bande de Penticton n'avait pas participé à l'affaire.

des actes subséquents des parties que l'intérêt que la bande possédait dans l'emprise lui a été entièrement retranché.

Il ressort clairement de l'arrêt *Marathon Realty* qu'il y a réversion en faveur de la Couronne en raison, d'une part, des limites qui s'appliquent à l'utilisation qui peut être faite des terres visées par la prise de possession, et, d'autre part, de la condition d'inaliénabilité prévue par l'article 172 de la *Loi des chemins de fer*. Rien ne permet d'affirmer avec certitude que la loi n'a pas le même effet à l'égard de l'intérêt que possèdent les Indiens dans les terres faisant partie des réserves. Au contraire, le bien-fondé de la thèse favorable à l'existence d'une telle réversion s'en trouve renforcé : en effet, nous n'avons pas affaire à des terres de la Couronne inoccupées mais à des terres mises de côté pour les Indiens. Qui plus est, rien dans les articles 172 et 175 de la *Loi des chemins de fer* ne tend à indiquer qu'il serait possible de s'approprier à titre absolu l'intérêt que possède les Indiens dans les terres faisant partie des réserves, alors que le titre original de la Couronne serait préservé. L'obligation de n'utiliser les terres que pour les fins du chemin de fer ainsi que la condition d'inaliénabilité s'appliquent de façon générale. Étant donné que, au sens de la loi, les terres faisant partie des réserves sont des terres détenues par la Couronne à l'usage et au profit des Indiens, il serait logique que ces terres retournent à la Couronne à ce titre, sans aucun changement de l'intérêt bénéficiaire.

Le fédéral prétend que cela ne règle pas complètement la question, car pour bien respecter le critère énoncé dans l'arrêt *Paul*, il ne faut pas se limiter aux textes de loi applicables, mais il faut aussi examiner tous les autres documents ou actes pertinents qui nous renseignent sur l'intention des parties. Premièrement, il y a le décret qui recommande que la V.V. & E. □soit autorisée à acquérir du Département des affaires des sauvages l'intérêt que posssèdent les Indiens dans l'emprise...□ Les lettres patentes vont encore plus loin : en effet, elles cèdent à la V.V. & E. un intérêt constitué de □...tous les droits, titres, domaines, intérêts et droits d'action de quelque nature que ce soit que possèdent lesdits Indiens□ dans les terres constituant l'emprise. Les lettres patentes à elles seules opèrent concession pure et simple des terres visées. De telle sorte que, prétend-on, l'intérêt des Indiens a été pris à titre absolu, sans condition, et qu'il n'a subsisté aucun intérêt réversif. Le gouverneur en conseil a concédé à la V.V. & E. l'intérêt entier des Indiens dans l'emprise.

Nous ne sommes pas tout à fait à l'aise avec cet argument. La *Loi des chemins de fer* permet la prise et l'appropriation de terres de la Couronne, y compris de terres faisant partie de réserves indiennes, aux fins des lignes ferroviaires. Cette restriction

est prévue par la loi, mais la cession d'un titre absolu aurait pour effet d'autoriser la compagnie à utiliser ces terres à quelque fin que ce soit. Pareille cession est également incompatible avec la condition d'inaliénabilité prévue par la *Loi*. La position du fédéral semble être que le gouverneur en conseil pouvait céder quelque intérêt que ce soit, et ce, indépendamment des restrictions on ne peut plus manifestes énoncées par la loi. Il convient toutefois de rappeler qu'il est bien établi en droit constitutionnel que le pouvoir exécutif n'est pas habilité à prendre des mesures incompatibles avec un texte de loi[62].

Une façon d'appliquer ce principe est de considérer que la concession est assortie des restrictions prévues par les textes de loi pertinents, comme l'a fait la Cour dans *Marathon Realty*. Dans cette affaire, les défendeurs plaidaient que, comme la □vente□ au C.P. n'était assujettie à aucune condition, la compagnie avait obtenu le titre absolu à l'égard des terres de la réserve qui avaient été expropriées, et donc que, en tant que propriétaire absolu de ces terres, elle avait le droit de les aliéner. La Cour a rejeté cet argument. Il n'était pas nécessaire que le gouverneur en conseil fixe de telles conditions de vente, étant donné que ces conditions (inaliénabilité et retour des terres en cas de non-usage pour les fins autorisées) étaient déjà énoncées dans la *Loi des chemins de fer*. La concession n'était pas pour autant illégale ou nulle, mais elle était assujettie aux conditions assurant sa compatibilité avec les dispositions de la loi régissant la question. Après avoir appliqué ce principe à la présente espèce, nous statuons que les lettres patentes n'ont pas eu pour effet de conférer un titre absolu sur l'intérêt des Indiens dans les terres visées.

De même, l'argument du fédéral ne trouve pas davantage appui dans le texte du décret, puisque ce document doit lui aussi respecter les lois applicables. Quoi qu'il en soit, dans le cas qui nous intéresse, le consentement à la prise des terres donné dans le décret était fondé sur la déclaration de l'ingénieur en chef certifiant que les terres □[étaient] effectivement nécessaires pour les fins du chemin de fer.□ Le consentement donné par le gouverneur en conseil était donc subordonné à une condition fondamentale, condition dont était assortie la concession des terres visées à la V.V. & E.

Le fédéral s'appuie également sur le consentement donné par la bande à l'égard de la □vente□ de l'emprise (consentement figurant dans la résolution du conseil de

---

[62] Voir P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1985, p. 571, n. 10.

bande), et sur le fait que le chef Ned présumait que la bande devrait racheter les terres une fois que la V.V. & E. aurait abandonné la ligne de chemin de fer[63]. En conséquence, les Indiens eux-mêmes estimaient qu'ils navaient plus aucun intérêt dans l'emprise. Cet argument ne nous convainc pas. En effet, le mot □vente□ ne suppose pas nécessairement l'octroi du fief simple absolu. Manifestement, quelqu'un peut vendre des terres en fief simple sous réserve de la condition que ces terres soient utilisées pour les fins d'un chemin de fer. Nous hésitons également à nous appuyer sur le fait que le chef Ned présumait que la bande de Sumas devrait racheter l'emprise, car ce dernier ne pouvait, à l'époque, compter sur les services de conseillers juridiques en mesure de le renseigner sur une question de droit de toute évidence complexe. Qui plus est, une résolution du conseil de bande ainsi qu'une lettre émanant du chef, quelle que soit la teneur de tels documents, ne peuvent l'emporter sur les dispositions d'un texte de loi.

Le fédéral invoque en plus la question de l'indemnité. La bande a été indemnisée pour la pleine valeur des terres visées, valeur qui, peut-on présumer, correspond à celle de l'intérêt en fief simple. De plus, même si l'article 175 de la *Loi des chemins de fer* prévoit expressément qu'une indemnité doit être versée en cas de prise de possession de terres faisant partie d'une réserve, aucune indemnité n'est prévue en cas de prise de possession d'autres terres dévolues à la Couronne. Ce fait pourrait tendre à indiquer que la réversion n'est pas en faveur de la bande, étant donné que celle-ci a renoncé à son intérêt de façon complète et a été payée en conséquence. Nous sommes d'avis, toutefois, que le paiement d'une indemnité suffisante à l'égard des terres prises ne nous empêche pas de conclure à l'existence d'un intérêt réversif en faveur de la bande. La valeur d'un fief simple résoluble à la cessation de l'utilisation des terres pour les fins du chemin de fer peut, en théorie, correspondre à celle du fief simple, compte tenu de l'incertitude concernant la concrétisation de la condition résolutoire et le moment auquel elle se produira. Il est probable qu'en 1910, la plupart des gens devaient se dire qu'il y aurait des chemins de fer jusqu'à la fin des temps. Dans ces conditions, un fief simple résoluble a une valeur équivalente à un fief simple absolu.

Après avoir examiné tous les arguments, nous statuons que la V.V. & E. pouvait tout au plus acquérir un fief simple résoluble. Cette conclusion découle de l'arrêt *Marathon Realty* ainsi que du libellé clair de la loi. Nous concluons de plus que la

---

[63] Lettre du chef Ned (voir la note 32).

bande a conservé un intérêt de propriété dans l'emprise, intérêt prenant la forme d'une réversion. Un intérêt de cette nature ne retourne pas automatiquement de la tierce partie à la bande lorsque se produit la condition résolutoire[64]. La Couronne joue plutôt, dans un tel cas, son rôle traditionnel d'intermédiaire et les terres retournent à la bande mais *par l'entremise de la Couronne*[65].

La bande prétend que, dans les faits, la compagnie de chemin de fer n'a acquis qu'un droit inférieur au fief résoluble, c'est-à-dire une servitude. De fait, il s'agit là de l'argument principal de la bande, fondé sur un certain nombre de motifs. L'un d'entre eux, avancé au cours des plaidoiries, est que les termes □prendre et s'approprier□ figurant au paragraphe 172(2) de la *Loi des chemins de fer* et sur lesquels le fédéral s'appuie pour démontrer que la V.V. & E. a acquis un fief simple, ne s'applique même pas à la prise de possession de terres de réserve pour les fins d'un chemin de fer. Au contraire, le texte applicable - □...s'emparer ... prendre possession□ - figure à l'article 175, disposition qui traite spécifiquement de la prise de possession de terres des Indiens. L'article 175 prévoit donc que les compagnies ferroviaires ne peuvent acquérir qu'un droit de possession ou d'occupation, c'est-à-dire une servitude, à l'égard de terres faisant partie des réserves.

Par ailleurs, il nous semble possible d'interpréter l'article 175 comme ayant pour effet d'ajouter à la disposition générale, c'est-à-dire l'article 172, en précisant qu'une indemnité doit être versée en cas de prise de possession de terres faisant partie d'une réserve. (En effet, l'article 172 ne prévoit pas le paiement d'une indemnité, sauf à l'égard des terres de la Couronne détenues pour un objet spécial ou faisant l'objet d'une fiducie.) Toutefois, la disposition générale continue de s'appliquer, étant donné que les terres de réserve sont des terres □attribuées à la Couronne.□ En conséquence, l'article 175 n'est pas une disposition qui s'applique dans les cas où 172 ne s'applique pas, mais plutôt une disposition qui s'applique, de concert avec l'article 172, à un type

---

[64] Contrairement à ce qui se passerait s'il existait un droit de retour au sens du droit des biens.

[65] Cette façon de qualifier l'intérêt conservé par la bande découle de la nature *sui generis* de l'intérêt des Indiens dans les terres de réserve. En effet, si ce que possédaient les Indiens au départ était un intérêt *sui generis* dans la réserve, on peut alors à bon droit affirmer que tout ce qui est retranché de cet intérêt, mais reste en possession de la bande, constitue également un intérêt de nature *sui generis*. Cette thèse trouve appui dans l'arrêt *St. Mary's Indian Band v. City Cranbrook*, [1994] 3 C.N.L.R. 187 (C.S. C.-B.). Cette affaire portait sur les effets juridiques d'une cession assortie de la réserve suivante : [TRADUCTION] □... Et si, à quelque moment que ce soit, lesdites terres cessent d'être utilisées à des fins d'intérêt public, elles seront remises sans frais à la bande indienne St. Mary's.□ La Cour a statué que cette réserve ne donnait pas naissance à une réversion au sens du droit des biens anglais. Au contraire, elle donnait naissance à un intérêt *sui generis*, qui imposait à son tour à la Couronne l'obligation de fiduciaire de remettre à la bande l'intérêt qu'elle possédait dans les terres visées si celles-ci cessaient d'être utilisées pour des fins d'intérêt public.

particulier de terres de la Couronne. Qui plus est, l'article 46 de la *Loi des sauvages*, qui s'applique lui aussi, prévoit que les terres faisant partie de réserves peuvent être □prises□. Nous ne sommes pas convaincus qu'il y a une grande différence entre les mots □*take*□ [□prendre□] et □*take and appropriate*□ [□prendre et s'approprier□]. Nous sommes également conscients du fait que la Cour, dans l'arrêt *Marathon Realty*, a appliqué l'article 172 à la prise de possession de terres faisant partie d'une réserve. Ce précédent est incompatible avec l'argument selon lequel seul l'article 175 régit la prise de possession de telles terres.

Un autre argument de la bande est que le décret renforce la thèse de la servitude, en ce qu'on y fait état de l'acquisition de l'intérêt que possèdent les Indiens dans l'*emprise* [□*right of way*□ dans le texte anglais original]. À notre avis, l'utilisation de ces mots n'est pas un élément déterminant, puisque le terme □emprise□ [□*right of way*□] peut servir à désigner la bande de terrain figurant sur le plan de l'emprise - c'est-à-dire l'espace physique - plutôt que la nature juridique de l'intérêt en question.

Les avocates de la bande nous exhortent à tenir compte de l'économie générale de la *Loi des Sauvages* dans l'examen de la question de la prise de possession et, de façon plus particulière, des dispositions touchant l'abandon des terres. En vertu de l'article 48 de la *Loi des Sauvages*, les terres faisant partie de réserves sont protégées en ce qu'elles ne peuvent être aliénées que s'il y a abandon. En conséquence, la seule manière dont l'intérêt de la bande de Sumas dans les terres de la réserve qui constituent l'emprise aurait pu être transféré, aurait été par voie d'abandon. À notre avis, cet argument doit être rejeté. La prise de possession est un mécanisme distinct, par définition non consensuel, qui donne préséance aux objectifs d'intérêt public sur la protection des terres des Indiens. La prise de possession et l'abandon sont des mécanismes distincts.

Cela ne veut pas dire pour autant que les mesures de protection prévues par la *Loi des sauvages* à l'égard des terres faisant partie des réserves ne sont pas pertinentes en l'espèce. L'une des avocates de la bande, M^e^ Pinder, a, au cours des plaidoiries, affirmé que, selon l'interprétation qu'il faut donner de l'article 46 de la *Loi des sauvages* et de l'article 172 de la *Loi des chemins de fer*, ces dispositions visent à faire sorte qu'il ne soit cédé que l'intérêt le plus minime possible dans ces terres. En effet, compte tenu, d'une part, du statut particulier reconnu aux terres faisant partie des réserves dans la *Loi des sauvages* ainsi que de la protection spéciale qui leur est accordée par ce texte, et, d'autre part, du principe d'interprétation selon lequel toutes

les lois doivent être considérées comme un ensemble cohérent[66], il faut en conclure que le législateur n'entendait conférer à la V.V. & E. que le pouvoir de prendre, sur les terres de la réserve, que le minimum requis pour les fins du chemin de fer. Tout ce dont avait besoin la V.V. & E., c'était le droit d'occuper de façon exclusive la bande de terrain requise pour le chemin de fer, c'est-à-dire une servitude d'origine législative[67].

Bien que cet argument ne soit pas sans fondement, il ne tient pas compte des décisions dans lesquelles les tribunaux ont statué que la compagnie de chemin de fer qui exproprie des terres les détient en fief simple, tant et aussi longtemps qu'elle les utilise pour les fins du chemin de fer. Les décisions pertinentes tendent à indiquer que, de façon générale, compte tenu des droits requis pour l'exploitation d'un chemin de fer, l'intérêt qu'acquiert à cet égard la compagnie participe davantage du fief simple que d'une servitude. La compagnie ferroviaire a le droit de posséder et d'utiliser de façon exclusive les terres visées, de même que celui d'y apporter des modifications, d'y enlever de la terre et des arbres et, de manière générale, de gérer ces terres. Il vient un moment où l'intérêt de la compagnie cesse de ressembler à une servitude.

Il est vrai que, dans l'arrêt *Paul*, la Cour suprême du Canada a statué que la compagnie avait acquis une servitude d'origine législative qui participe d'un droit de passage. Il est toutefois possible de distinguer ce cas de celui qui nous occupe dans la mesure où la loi constitutive de la compagnie faisait une nette distinction entre le □propriétaire□ du bien-fonds et la compagnie de chemin de fer elle-même. La loi prévoyait que la compagnie pouvait enlever et utiliser de la terre, du gravier, des pierres et du bois [TRADUCTION] □sans entente préalable avec le propriétaire ou les propriétaires...□ Comme la Cour l'a signalé, une telle disposition n'aurait aucun sens si la compagnie avait acquis le titre en fief simple. En outre, comme la Couronne a par la suite cédé à une autre compagnie le fief simple à l'égard d'autres emprises

---

[66] Voir P.A. Côté, *Interprétation des lois*, 2e édition, Cowansville, Yvon Blais, 1992, p. 288.

[67] Nous tenons à souligner que lorsque la bande prétend que la V.V. & E. n'a obtenu qu'une servitude, elle veut sans doute dire une servitude d'origine législative [□*statutory easement*□ dans le texte anglais] plutôt qu'une servitude au sens dans lequel ce mot est généralement utilisé en droit des biens. L'expression □servitude d'origine législative□ sert à décrire un droit qui tire son origine d'un texte de loi et qui ressemble à une servitude. Une emprise servant à l'exploitation d'un chemin de fer ressemble à une servitude, sans toutefois en être une dans les faits, car [TRADUCTION] □on ne reconnaîtra pas la qualité de servitude à quelque droit qui, dans les faits, se veut un usage exclusif ou conjoint du fonds servant.□ E.H. Burn, *Cheshire & Burn's Modern Law of Real Property*, 14e éd., London, Butterworths, 1988, pp. 499-500. En installant des rails et en exploitant le chemin de fer, la V.V. & E. a revendiqué la possession des terres, à l'exclusion de la bande de Sumas. Un droit de ce type n'est pas visé par la définition de □servitude□ en *common law*.

traversant la réserve et créées en vertu du même texte de loi, il était impossible qu'elle l'ait déjà cédé à l'origine. En l'espèce, il n'existe pas de facteurs analogues tendant à prouver qu'il n'y a pas eu, dans le présent cas, concession d'un titre en fief simple assorti de réserves.

Par conséquent, nous en venons à la conclusion que la V.V. & E. a acquis, à l'égard de l'emprise traversant la réserve de Sumas, non pas seulement une servitude, mais un titre en fief simple, valide tant et aussi longtemps qu'elle utilisait l'emprise pour les fins du chemin de fer. Nous statuons également que la prise des terres constituant l'emprise n'a pas eu pour effet d'éteindre l'intérêt de la bande dans celle-ci. Tant la bande que le fédéral avaient le droit qu'on leur remette leur intérêt respectif dans les terres visées lorsque s'est produite la condition résolutoire mettant fin au droit de la compagnie de chemin de fer dans l'emprise.

QUESTION 2 : L'OBLIGATION DE LA COURONNE EN CAS D'ABANDON DE LA LIGNE DE CHEMIN DE FER

2 Le fédéral était-il tenu de respecter quelque obligation lorsqu'il a appris que la V.V. & E. n'avait plus besoin de l'emprise pour les fins du chemin de fer? Si oui, laquelle?

La bande prétend que la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de protéger l'intérêt bénéficiaire des Indiens dans l'emprise et d'assurer le respect par la V.V. & E. de la condition d'inaliénabilité. On peut donc présumer que, dès l'abandon de la ligne de chemin de fer, la Couronne avait l'obligation de veiller à ce que l'emprise soit remise à l'usage et au profit de la bande.

Le fédéral affirme d'abord que la prise des terres visées a eu pour effet de retrancher aux Indiens leur intérêt dans celles-ci. Cela revient à dire qu'il n'est pas tenu par quelque mesure législative, entente ou engagement de redonner aux terres visées leur qualité de terres de réserve une fois qu'elles ont été abandonnées par la compagnie de chemin de fer. De fait, la bande aurait consenti à la prise de possession, elle aurait reçu une indemnité pour les terres et les améliorations s'y trouvant et elle n'aurait, à aucun moment, présumé que l'emprise lui reviendrait automatiquement.

Qui plus est, le fédéral prétend n'avoir aucune obligation de fiduciaire de retourner l'emprise à la bande. Au cours des plaidoiries, M[e] Becker a indiqué que le

critère juridique permettant d'établir l'existence d'une obligation de fiduciaire ne s'applique pas en l'espèce, étant donné qu'il n'y a pas de □*corpus*□, que l'obligation n't pas d'objet[68]. Comme le fédéral s'est donné, dans la loi, le rôle d'intermédiaire, il est tenu d'agir en tant que fiduciaire à l'égard des terres de réserve. Cependant, si la bande n'a conservé aucun droit, si l'intérêt dans les terres de la réserve auquel se rattache l'obligation de fiduciaire est éteint, cette obligation n'a alors plus de fondement. Pour qu'une obligation de fiduciaire existe, il faut que les Indiens conservent un intérêt dans les terres visées.

Compte tenu de notre conclusion selon laquelle la bande avait un intérêt réversif à l'égard de l'emprise, il ressort de l'argument de M[e] Becker que le fédéral avait l'obligation de fiduciaire de faire en sorte que les terres retournent à l'usage et au profit de la bande. Les Indiens avaient conservé un intérêt dans les terres en question, et le fédéral, en tant qu'intermédiaire chargé d'agir à l'égard des terres de réserve, avait l'obligation de faire en sorte que la bande soit rétablie dans ces droits[69]. En conséquence, nous statuons que le fédéral a manqué à l'obligation fiduciaire qu'il avait de retourner l'emprise à la bande. Qui plus est, même en supposant qu'il y ait eu prise de possession de l'ensemble de l'intérêt des Indiens dans l'emprise, notre conclusion serait la même.

Dans *Kruger v. R.*[70], la Cour fédérale a conclu que la Couronne était tenue à une obligation de fiduciaire en cas d'expropriation de terres faisant partie d'une réserve. Dans *Kruger*, la Couronne avait procédé à une telle expropriation en vue de la construction et de l'exploitation d'un aéroport. La Cour d'appel fédérale a jugé que les principes énoncés dans *Guerin c. R.*[71], dans le contexte d'une cession de terres faisant partie d'une réserve, s'appliquaient également à l'expropriation de telles terres. Dans ses motifs (auxquels a souscrit le juge Stone), le juge Urie a déclaré que □[d]ans le cadre de son obligation générale de gérer les biens-fonds au profit des Indiens□, la Couronne avait précisément l'obligation de s'assurer qu'□une juste indemnité serait

---

[68] Transcription, p. 75.

[69] En outre, l'arrêt *St. Mary's Indian Band* (voir la note 58) appuie la conclusion selon laquelle, dans les cas où une Bande possède un intérêt réversif dans une réserve, cet intérêt donne naissance à une obligation de fiduciaire en vertu de laquelle la Couronne est tenue de faire en sorte que le bien-fonds retourne à la bande.

[70] [1986] 1 C.F.

[71] [1984] 2 R.C.S. 335.

versée aux Indiens par suite de la perte de leurs biens-fonds[...][72]. Le juge Heald, souscrivant au dispositif, a expliqué la nature de l'obligation de la manière suivante :

> ... [i]l est clair que l'obligation et le devoir de fiduciaire dont il est question dans l'arrêt *Guerin* existeraient également dans une affaire comme celle-ci; de plus, dans ce cas-ci, pareille obligation et pareil devoir étaient continus, c.-à-d. qu'ils découlaient du projet d'expropriation des terres de la réserve et qu'ils devaient exister pendant toute la durée des négociations précédant les expropriations et par la suite, en particulier au cours des pourparlers entre la Couronne et les Indiens au sujet de l'indemnité à verser à ceux-ci...[73]

Dans ses observations écrites, M[e] Becker a souligné que le caractère suffisant de l'indemnité n'a pas été contesté au cours de la présente enquête. L'argument qui découle de cette remarque est que, en cas d'expropriation, l'obligation de fiduciaire de la Couronne demeure jusqu'à ce qu'il y ait indemnisation. Si les intéressés obtiennent une indemnité suffisante, la Couronne s'est alors acquittée de son obligation.

Au cours des plaidoiries, M[e] Ostrove, parlant pour la bande, a signalé que l'arrêt *Kruger* était une affaire d'expropriation, mais non un cas de cessation des activités aux fins desquelles des terres avaient été prises. La Cour n'était pas appelée à s'interroger sur la nature de l'obligation qui pourrait naître du fait que les terres auraient cessé d'être utilisées à des fins d'intérêt public, situation qui crée, en faveur de la Couronne, le droit de se faire remettre le titre. En conséquence, il ne ressort pas de l'arrêt *Kruger* que nous devrions cesser notre examen du seul fait qu'il y a eu paiement d'une indemnité suffisante. Le cas de la bande de Sumas est différent.

Nous souscrivons à l'argument de l'avocate de la bande selon lequel la question de l'indemnité ne permet pas à elle seule de régler le point concernant l'obligation de fiduciaire. Il ressort clairement de l'arrêt *Kruger* que la prise de possession de terres faisant partie d'une réserve donne naissance à une obligation de fiduciaire régissant l'exercice par la Couronne de son pouvoir discrétionnaire. Toutefois, si cette prise de possession crée un intérêt réversif en faveur de la Couronne, il est possible de considérer que le processus d'expropriation survit au paiement de l'indemnité. Ou

---

[72] [1986] 1 C.F., p. 48.

[73] *Ibid.*, p. 13.

bien le processus de prise de possession prend fin au paiement de l'indemnité, ou bien, comme c'est le cas en l'espèce, le processus se poursuit si la Couronne conserve un quelconque droit de propriété.

De fait, c'est exactement ce que suggère le fédéral lorsqu'il admet que la Couronne disposait d'un pouvoir discrétionnaire à l'égard des terres visées après l'abandon de la ligne de chemin de fer : [TRADUCTION] □Le gouverneur en conseil conservait le pouvoir discrétionnaire de redonner aux terres visées la qualité de terres de réserve. Ce pouvoir discrétionnaire n'a pas été exercé en faveur de la bande en l'espèce, sauf pour la parcelle qui a été réacquise sur les fonds de la bande[74].□ Au cours des plaidoiries, on a demandé à Me Becker si ce pouvoir discrétionnaire donnait naissance à une obligation de fiduciaire. Il a répondu que non, puisque la Couronne dispose d'un tel pouvoir discrétionnaire à l'égard de toutes les terres qui lui appartiennent et qu'il ne serait pas raisonnable de prétendre que le fédéral a, par conséquent, l'obligation de fiduciaire de faire de toutes les terres de la Couronne des terres de réserve[75].

Nous jugeons cette réponse insatisfaisante, puisqu'elle ne tient compte ni du contexte ni de l'historique des terres visées. En effet, les terres constituant l'emprise faisaient auparavant partie de la réserve, de sorte qu'il ne s'agissait pas de simples terres de la Couronne comme les autres. Le statut spécial accordé aux terres de réserve témoigne de la responsabilité historique qu'assume la Couronne à l'égard des terres des Indiens. En cas de prise de possession, la protection dont bénéficie généralement ces terres est écartée pour répondre à un besoin d'intérêt public supérieur, et les terres en question sont alors soustraites de la réserve pour cette raison. La Couronne a bien exercé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a consenti à la prise des terres faisant partie de la réserve pour des fins d'intérêt public, mais ces fins ont cessé d'exister. En d'autres mots, c'est en sa qualité d'intermédiaire dans le cadre des opérations visant les terres de la réserve que la Couronne a acquis le pouvoir discrétionnaire et la compétence dont elle dispose à l'égard de l'emprise visée en l'espèce.

Est-ce que cela constitue un fondement suffisant pour donner naissance à une obligation de fiduciaire? Me Becker affirme que non, qu'il faudrait que les Indiens ait

---

[74] Mémoire du gouvernement fédéral, p. 17 (pièce 8).

[75] Transcription, pp. 204-05.

conservé un intérêt quelconque, qu'il existe un certain □*corpus*□ sur lequel pourrait être fondée cette obligation. Nous soulignons que cette façon de qualifier la condition préalable à l'existence d'une obligation de fiduciaire fait intervenir des termes propres aux droits des fiducies. Toutefois, dans l'arrêt *Guerin*, la Cour suprême du Canada a souligné que les principes du droit des fiducies ne s'appliquent pas aux rapports entre la Couronne et les peuples autochtones pour ce qui concerne les terres faisant partie des réserves. Le juge Dickson (tel était alors son titre) a dit ce qui suit à cet égard :

> ... [A]u moment de la cession l'obligation de Sa Majesté ne se cristallise pas d'une manière ou d'une autre en fiducie explicite ou implicite ... Pour qu'il y ait fiducie explicite, il faut un disposant, un bénéficiaire, une masse fiduciaire, des mots portant disposition, certitude quant à l'objet et certitude quant à l'obligation. Ces éléments ne sont pas tous présents en l'espèce. En fait, il n'y a même pas de masse fiduciaire. Il ressort clairement de l'arrêt *Smith* [*Smith c. La Reine* [1983] 1 R.C.S. 554] *qu'à la suite d'une cession inconditionnelle il y a disparition du droit des Indiens sur le bien-fonds. Aucun droit de propriété pouvant constituer l'objet de la fiducie n'est transféré*, de sorte que, même s'il est possible d'établir l'existence des autres indices d'une fiducie explicite ou implicite, on ne satisfait pas à l'exigence fondamentale d'une disposition de biens. Par conséquent, *bien que la nature du titre indien ainsi que le pouvoir discrétionnaire conféré à Sa Majesté suffisent pour donner naissance à une obligation de fiduciaire*, la cession ne crée ni une fiducie explicite ni une fiducie implicite[76]. [italiques ajoutés]

Il ressort donc clairement que l'existence d'un *corpus* n'est pas nécessaire. En effet, dans *Guerin*, la Couronne avait une obligation de fiduciaire, et ce, même s'*il y avait eu disparition du droit des Indiens sur le bien-fonds*.

Les principes du droit concernant les obligations fiduciaires énoncées par les tribunaux permettent, à notre avis, de formuler la thèse suivante : lorsque des terres faisant partie d'une réserve sont prises à des fins d'intérêt public, si ces terres ne sont plus utilisées à ces fins et peuvent être retournées à la Couronne, celle-ci dispose alors, à l'égard des terres en question, d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice est subordonné au respect d'une obligation de fiduciaire.

---

[76] [1984] 2 R.C.S., p. 386.

Le respect de cette obligation de fiduciaire varie d'un dossier à l'autre. Compte tenu des faits de la présente espèce, nous statuons que la Couronne a manqué à son obligtation de fiduciaire envers la bande de Sumas. La prise de possession a clairement causé un préjudice considérable. En effet, l'emprise a nécessité la prise d'une part importante de la superficie très limitée de bonnes terres que compte la réserve, en plus de couper le reste de celle-ci en deux. Les responsables du Département des affaires des sauvages étaient parfaitement conscients de cette situation et du fait qu'il était probable que l'aliénation de ces terres à des tierces parties causerait un préjudice additionnel.

Des membres de la bande de Sumas nous ont fait part des effets qu'a eus, sur leur communauté, la prise de possession de ces terres. Ils nous ont dit de quelle manière les terres aliénées entravent le développement résidentiel sur la réserve, en plus de nous faire part des inquiétudes que leur cause le fait de vivre à proximité d'une entreprise de fabrication de matières plastiques. Leurs témoignages confirment une situation qui était évidente aux responsables du Département des affaires indiennes en 1927 : la □fâcheuse division□ des terres de la réserve, la superficie limitée de terres utiles et le fait que □des problèmes pourrraient surgir si des Blancs s'installaient sur la bande de terre en question□. Nous tenons à souligner que nous ne nous fondons pas sur la sagesse qui vient avec le recul du temps du temps pour conclure que la Couronne aurait dû exercer le pouvoir discrétionnaire dont elle disposait à cet égard et retourner l'emprise à la bande de Sumas. Nous constatons simplement que persistent des problèmes qui étaient évidents il y a de cela soixante-cinq ans.

Il faut également prendre en considération le fait que la bande de Sumas souhaitait que les terres constituant l'emprise redeviennent des terres de la réserve et qu'elle avait communiqué ce souhait au Département. En effet, le chef Ned a, en 1927, écrit à l'agent des Indiens pour lui demander que les terres constituant l'emprise soient retournées à la bande. Comme il avait appris que la V.V. & E. n'utilisait plus ces terres pour son chemin de fer, il ne voulait pas que cette dernière les vende à des tiers et que des Blancs viennent vivre dans la réserve[77]. De fait, la partie de l'emprise

[77] L'agent Daunt a par la suite écrit au Département des affaires indiennes afin d'expliquer les raisons pour lesquelles la bande de Sumas allait refaire l'acquisition de seulement 8,58 des 12,08 acres vendus à Sam Maclure (voir la note 38). Il a déclaré que □les Indiens ne désir[aient] pas□ acquérir les 3,5 acres restants. Durant les plaidoiries, on s'est demandé si c'est la lettre de l'agent Daunt ou celle du chef Ned, dans laquelle celui-ci demandait la remise de toute l'emprise, qui reflétait le mieux les souhaits de la bande. À notre avis, la première atteste que la bande ne voulait pas acheter la parcelle de 3,5 acres *au prix de 40,00 $ l'acre*. Elle ne contredit pas la preuve qui est fournie par la lettre du chef Ned et selon laquelle la bande préférait que l'emprise lui soit remise au complet.

qui n'a pas été réacquise par la bande de Sumas est occupée par des non-Indiens depuis qu'elle a été vendue par la V.V. & E.

Nous avons également examiné la question de l'indemnité en regard du pouvoir discrétionnaire de la Couronne de retourner les terres en question à la bande. Même si nous sommes conscients que celle-ci a été indemnisée complètement pour les terres constituant l'emprise, nous sommes d'avis qu'il ne s'agit pas là d'un facteur dont il faut tenir compte dans l'appréciation de la manière dont la Couronne a exercé son pouvoir discrétionnaire en l'espèce. En d'autres mots, il n'est pas question de double indemnité. La bande a reçu une indemnité pour le droit accordé à la V.V. & E. d'utiliser l'emprise de façon exclusive, tant et aussi longtemps qu'elle le ferait pour les fins du chemin de fer, droit qui, à l'époque, était considéré comme l'équivalent d'un intérêt à perpétuité. Selon nous, la compagnie a pris le risque que la condition résolutoire survienne hâtivement et mette fin à son intérêt.

Nous sommes donc d'avis que la Couronne avait l'obligation de fiduciaire de retourner l'emprise à la bande de Sumas lorsqu'elle a appris que les terres en question n'étaient plus utilisées pour les fins du chemin de fer. Après l'abandon de la ligne ferroviaire, le Département des affaires indiennes est allé jusqu'à autoriser la bande à acheter une parcelle de 8,58 acres de terres faisant partie de l'emprise, ce qui revenait à leur permettre de racheter ce qui leur appartenait déjà légalement. Toutefois, la Couronne ne s'est pas acquittée, par cette seule mesure, de son obligation de fiduciaire envers la bande de Sumas.

QUESTION 3 : L'OBLIGATION DE FIDUCIAIRE ET LA CONCESSION DE L'EMPRISE À LA V.V. & E.

3 Si la V.V. & E. a acquis le titre absolu à l'égard de l'emprise, le fédéral a-t-il manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande de Sumas en prenant le décret ou en délivrant les lettres patentes à la compagnie de chemin de fer?

La bande prétend que si la prise de possession s'est faite à titre absolu, comme le soutient le fédéral, la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire : (i) en ne protégeant pas les intérêts de la bande dans les terres faisant partie de la réserve; (ii) en n'obtenant pas l'abandon des terres constituant l'emprise avant leur aliénation à des tiers; et (iii) en ne s'assurant pas que les documents signés par la Couronne

prévoyaient un droit de retour. En d'autres mots, même en supposant que la *Loi des chemins de fer* n'avait pas pour effet d'empêcher la prise de possession de terres à titre absolu, le fédéral avait néanmoins l'obligation de ne concéder à la V.V. & E. que l'intérêt nécessaire pour l'exploitation du chemin de fer.

Si nous avons bien compris, la bande ne prétend pas que la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire en consentant à ce que la V.V. & E. acquière une emprise, mais plutôt en permettant que l'intérêt que possédait la bande dans l'emprise lui soit retranché complètement. Même si elle n'agissait pas au mieux des intérêts de la bande de Sumas en autorisant la prise de possession des terres en question, il convient de signaler que la Couronne avait également l'obligation de prendre en compte l'intérêt général de la population et de déterminer dans quelle mesure la prise de possession favorisait cet intérêt[78]. Le fait que pour constituer l'emprise il ait fallu prendre une quantité considérable des meilleures terres de la réserve est une source de préoccupation, mais la bande n'a pas prétendu que, par exemple, le fait de permettre à la V.V. & E. d'acquérir une servitude traversant la réserve a constitué un manquement à l'obligation de fiduciaire. De l'avis de la bande, la violation de cette obligtation découle plutôt du fait qu'on a autorisé la prise de possession *à titre absolu* des terres constituant l'emprise.

Le fédéral réplique que la bande a consenti à la prise de possession et a été indemnisée complètement à cet égard. De plus, dès que le gouverneur en conseil a autorisé la prise de possession, les dispositions de la *Loi des chemins de fer* ont commencé à s'appliquer, et l'emprise a été constituée conformément à ces dispositions (notre hypothèse étant qu'une prise de possession à titre absolu n'était pas incompatible avec la *Loi*). Quels que soient les effets de la *Loi*, la Couronne ne disposait plus d'aucun pouvoir discrétionnaire justifiant l'existence de son obligation de fiduciaire. La délivrance des lettres patentes à la compagnie de chemin de fer découlait de l'application de la *Loi*.

Le fédéral a raison, mais uniquement si, dans les faits, le gouverneur en conseil ne disposait plus d'aucun pouvoir discrétionnaire, ce qui ne serait le cas que si la *Loi des chemins de fer* exigeait que les compagnies ferroviaires acquièrent le titre absolu à l'égard de toutes les terres faisant l'objet d'une prise de possession. À notre avis, ce n'est pas le cas : l'article 172 autorise le gouverneur en conseil à accorder son

[78] Voir *Kruger*, [1986] 1 C.F., p. 49 (passage où le juge Urie cite et approuve les motifs du juge de première instance).

consentement □aux conditions prescrites par [ce dernier]...□ Cette disposition confère au gouverneur en conseil le pouvoir discrétionnaire d'assortir la prise de possession de certaines conditions, notamment le retour des terres à la bande en cas d'abandon du chemin de fer. Par conséquent, nous rejetons l'argument du fédéral.

Y a-t-il eu manquement par la Couronne à son obligation de fiduciaire du fait qu'elle n'aurait pas exercé ce pouvoir discrétionnaire de manière à concéder un droit inférieur au fief simple absolu? La Couronne avait l'obligation de prendre en considération et l'intérêt du public dans le chemin de fer, et les intérêts de la bande de Sumas. Comme l'expropriation des terres ne servait pas au mieux les intérêts de la bande, on ne peut donc appliquer une norme fondée sur la protection □des intérêts□ des créanciers de l'obligation. À notre avis, dans un tel contexte, la Couronne a l'obligation de porter atteinte le moins possible aux intérêts des Indiens. En l'espèce, il aurait été possible de satisfaire l'intérêt du public en concédant une emprise demeurant valide tant et aussi longtemps que la compagnie de chemin de fer avait besoin des terres en question. Concéder un quelconque droit supérieur ne servait d'aucune façon l'intérêt du public et n'était rien de plus qu'une disposition à titre gratuit de terres indiennes en faveur de la compagnie de chemin de fer. Nous en venons donc à la conclusion que si les lettres patentes ont effectivement transféré à la V.V. & E. le titre absolu à l'égard des terres constituant l'emprise, la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire en concédant ce droit sans l'assortir de l'obligation de n'utiliser ces terres que pour les fins du chemin de fer.

Le fait que la bande ait consenti à la vente de l'emprise à la V.V. & E., comme en témoigne la résolution du Conseil de bande, ne modifie pas notre conclusion. À notre vis, compte tenu du rôle que jouait l'agent des Indiens dans la vie des membres de la bande de Sumas à l'époque, et du fait que celle-ci n'avait pas accès aux services de conseillers juridiques indépendants, le processus d'appropriation des terres avait fondamentalement un caractère non consensuel. Le paiement d'une indemnité suffisante n'a pas eu pour effet de libérer la Couronne de son obligation de fiduciaire. Elle devait veiller à ce que la bande soit indemnisée pour la perte de ses terres et des améliorations s'y trouvant pendant la période de validité de la cession, ainsi que l'obligation de fixer une limite à la durée de cette période de validité.

Toutefois, nous ne pouvons souscrire à l'argument selon lequel la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire en n'obtenant pas l'abandon des terres avant leur aliénation à des tiers. Comme nous l'avons vu précédemment, l'abandon et la prise de possession sont des mécanismes distincts. Qui plus est, l'article 48 de la *Loi des*

sauvages[79], la disposition concernant l'abandon de terres faisant partie des réserves prévoit que □[s]auf les restrictions prévues par la présente Partie□, nulle réserve ne peut être aliénée [...] avant d'avoir été abandonnée. Sont comprises parmi □les restrictions prévues par la présente Partie□, les dispositions de l'article 46. Dans l'arrêt *Kruger*, la Cour a procédé à cette même analyse et les trois juges ont statué qu'il n'est pas nécessaire que les dispositions de la *Loi des Indiens* concernant l'abandon des terres de réserve aient été respectées lorsque de telles terres sont expropriées en application de dispositions équivalentes à celles de l'article 46.

QUESTION 4 : LA VALIDITÉ DU DÉCRET

4 Subsidiairement, le décret n'était-il valide qu'à l'égard de la prise de possession de la parcelle de 41,95 acres prévue par le plan original de l'emprise? Si oui, le fédéral a-t-il en conséquence violé l'article 46 de la *Loi des sauvages* en omettant d'obtenir le consentement du gouverneur en conseil pour la prise de la parcelle de 28,83 acres dans la R.I. n° 6?

La bande prétend que les terres visées ont été prises sans autorisation, parce que le gouverneur en conseil a consenti à la possession non pas de la parcelle de 28,83 acres, mais plutôt de celle de 41,95 acres. Il découle du principe selon lequel les terres des Indiens doivent être protégées — principe qui sous-tend l'obligation d'obtenir le consentement du gouverneur en conseil — que ce dernier doit examiner le détail de chaque demande d'expropriation des terres de réserve. La bande cite l'arrêt *St. Ann's Island Shooting and Fishing Club Ltd. v. R*[80], au soutien de son affirmation selon laquelle l'obtention de l'autorisation du gouverneur en conseil est une exigence qui doit être appliquée strictement.

À notre avis, cet argument soulève un problème en ce que l'emprise de 28,83 acres était déjà comprise dans l'emprise de 41,95 acres prévue par le plan original, à l'égard duquel on avait obtenu le consentement du gouverneur en conseil. On avait tout simplement réduit la largeur de l'emprise. De plus, il n'était survenu aucun autre changement ayant eu pour effet de modifier la nature de l'emprise. Il est, selon nous, raisonnable de considérer que le consentement donné à l'égard du plan original

[79] S.R.C. 1906, ch. 81.

[80] [1950] S.C.R. 211.

s'applique à la prise de possession d'une parcelle plus petite et comprise dans la parcelle originale. En d'autres mots, le consentement original valait consentement pour la prise de toute partie de la parcelle originale de 41,95 acres.

La bande prétend que le fait que l'on ait réduit la largeur de l'emprise aurait pu éveiller les soupçons du gouverneur en conseil et l'amener à se demander si les terres réclamées étaient vraiment nécessaires pour les fins du chemin de fer, ce qui aurait pu influer sur sa décision de consentir à la prise de la superficie réduite s'il avait été appelé à statuer sur une demande en ce sens. Étant donné que l'argument selon lequel la compagnie ferroviaire n'aurait pas agi pour des motifs valables n'est pas étayé par les faits, nous refusons de l'examiner.

Nous sommes également d'avis que l'arrêt *St. Ann's Shooting and Fishing Club* n'est d'aucun secours à la bande. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a statué que le décret par lequel le gouverneur en conseil avait consenti à l'abandon et à la cession des terres faisant partie de la réserve n'autorisait pas le ministère des Affaires indiennes à conclure d'autres baux visant les mêmes terres. Toutefois, cette conclusion n'était pas fondée sur des motifs d'ordre technique. En effet, comme l'a dit le juge Taschereau, le décret ne peut, [TRADUCTION] □à mon avis, être considéré comme ayant pour effet d'autoriser le surintendant, à l'expiration du bail, à conclure avec l'appelante, presque cinquante ans plus tard, de nouveaux accords prévoyant des conditions différentes[81].□ Le consentement original a cessé de produire ses effets par suite de l'expiration du bail original, de l'écoulement d'une période de cinquante années et du changement des circonstances au cours de cette période. Toutefois, aucun de ces facteurs ni quelque autre facteur analogue ne s'appliquent à la prise de possession de l'emprise visée dans le présent cas. Le décret pertinent en l'espèce était daté du 1er août 1910, et le nouveau plan de l'emprise avait été transmis aux Affaires des sauvages le 29 octobre 1910. Il n'y a aucune preuve indiquant que, en raison de quelque changement important qui serait survenu dans l'intervalle, le nouveau plan aurait débordé le cadre de la demande originale.

Pour ces motifs, nous statuons que le consentement à la prise de possession était valide.

---

[81] *Ibid.*, à la p. 216.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

CONCLUSIONS

La Commission a reçu le mandat de faire enquête et rapport sur la question de savoir si la revendication de la bande de Sumas révèle le non-respect d'une obligation légale par le gouvernement fédéral. Nous avons examiné attentivement un certain nombre de questions de droit précises concernant la prise de possession de l'emprise ferroviaire traversant la réserve de Sumas. Bien que les questions en litige soient complexes, il s'agit essentiellemnt de déterminer si la bande a conservé un intérêt quelconque dans l'emprise et si le fédéral avait l'obligation de faire en sorte que les terres visées retournent à la bande en cas d'abandon, par la compagnie concernée, de sa ligne de chemin de fer. Voici le résumé de nos conclusions.

Les effets de la prise de possession

- Lorsqu'elle s'est appropriée l'emprise, la compagnie ferroviaire a acquis les terres visées en fief simple, *titre qui demeurait valide tant et aussi longtemps que ces terres étaient utilisées pour les fins du chemin de fer*. La *Loi des chemins de fer* autorisait les compagnies à prendre des terres détenues par la Couronne, y compris des terres de réserve, si les terres visées étaient nécessaires pour les fins d'un chemin de fer. La *Loi* prévoyait également que les compagnies ne pouvaient vendre ni aliéner de quelque autre façon les terres de la Couronne ayant fait l'objet d'une telle appropriation. Par conséquent, la compagnie ne pouvait, en vertu de cette loi, acquérir qu'un intérêt de propriété limité dans la réserve.

- La bande et le fédéral ont conservé un intérêt réversif dans l'emprise. En conséquence, lorsque les terres ont cessé d'être utilisées pour les fins du chemin de fer, elles auraient dû retourner au propriétaire original, à savoir la Couronne, à l'usage et au profit des Indiens. Rien dans la *Loi des chemins de fer* ne tend à indiquer que l'intérêt que possèdent les Indiens dans les terres de la réserve peut être pris à titre absolu, alors que le titre original de la Couronne serait protégé.

- Le gouverneur en conseil a effectivement délivré à la V.V. & E. des lettres patentes censées concéder à la compagnie la propriété complète et absolue de l'emprise. Toutefois, les lettres patentes ne pouvaient accorder à la V.V. & E. la propriété absolue de l'emprise, alors que la *Loi des chemins de fer* n'autorisait cette compagnie qu'à exploiter un chemin de fer, en plus de lui interdire de vendre ou d'aliéner de quelque autre façon les terres en question. Par conséquent, pour que la concession de l'emprise soit compatible avec les dispositions de la loi, il faut considérer que les conditions relatives à l'inaliénabilité des terres et à l'obligation de ne les utiliser que pour les fins du chemin de fer font partie intégrante de l'acte de concession.

L'obligation de la Couronne en cas d'abandon de la ligne de chemin de fer

- Lorsque l'emprise a cessé d'être utilisée pour les fins du chemin de fer, le fédéral avait l'obligation de fiduciaire de protéger l'intérêt réversif des Indiens, ou, en d'autres mots, de faire en sorte que les terres visées redeviennent des terres de la réserve. En ne prenant aucune mesure à cette fin, le fédéral a manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande de Sumas.

- Même si, comme le prétend le fédéral, la prise de possession des terres visées a eu pour effet de mettre fin à l'intérêt que possédaient les Indiens dans l'emprise, la Couronne avait néanmoins envers la bande de Sumas l'obligation de fiduciaire de retourner ces terres à l'usage et au profit de ses membres. Si l'intérêt des Indiens avait été éteint, le droit à la réversion existait alors en faveur de la Couronne, conférant ainsi à cette dernière le pouvoir discrétionnaire d'agir à l'égard de ces terres lorsque la compagnie cesserait d'utiliser l'emprise. Une obligation de fiduciaire, découlant de la responsabilité historique qu'assume la Couronne à l'égard des terres des Indiens, venait donc régir l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Même si le Département des affaires indiennes a autorisé la bande à racheter 8,58 acres des terres constituant l'emprise, cette mesure n'a pas suffi à elle seule à libérer la Couronne de son obligation de fiduciaire.

Les lettres patentes et l'obligation de fiduciaire de la Couronne

- À supposer que la prise de possession des terres ait eu pour effet d'éteindre l'intérêt de la bande dans l'emprise (c.-à-d. de transférer effectivement la propriété complète des terres à la compagnie), la Couronne a manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande en ne transférant pas à la V.V. & E. uniquement l'intérêt nécessaire à l'exploitation du chemin de fer. Il était de son devoir de porter le moins possible atteinte à l'intérêt des Indiens dans la réserve. De plus, elle aurait pu satisfaire l'intérêt qu'a le public dans l'existence d'un système ferroviaire efficace en assortissant la concession de l'emprise de l'obligation d'utiliser les terres visées pour les fins du chemin de fer.

La validité du décret

- Le décret par lequel le gouverneur en conseil a consenti à la prise de la parcelle de 41,95 acres prévue par le plan original de l'emprise était valide et s'appliquait également à la prise des 28,83 acres de terres faisant partie de la parcelle susmentionnée.

RECOMMANDATION

Ayant conclu que, à tous égards, le fédéral a manqué à son obligation de fiduciaire envers la bande de Sumas, nous recommandons aux parties :

que la revendication de la bande de Sumas soit acceptée pour négociation en application de la Politique du gouvrenement canadien concernant les revendications particulières.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde	P.E. James Prentice, c.r.	Carole T. Corcoran
Co-président	Co-président	Commissaire

Février 1995

ANNEXE A

Enquête sur la revendication de la bande de Sumas

1. Décision d'ouverture les 20 et 21 janvier 1994

2. Notification des parties le 24 janvier 1994

3. Séance de planification le 18 mars 1994

   La séance de planification a réuni des représentants de la bande de Sumas, du gouvernement du Canada et de la Commission des revendications des Indiens. Les questions abordées comprenaient le champ de l'enquête, les dates d'audience, les dates de présentation des arguments juridiques, et d'autres questions relatives à l'enquête.

4. Audience publique le 23 septembre 1994

   Les commissaires responsables de l'enquête ont entendu les témoignages des personnes suivantes : le chef Lester Ned, Ray Silver, Hugh Kelly, Larry Ned et Kenneth Ned. L'audience a eu lieu sur la réserve de Sumas.

5. Arguments juridiques le 23 septembre 1994

   Les arguments juridiques ont été présentés immédiatement après l'audition des témoins.

6 Dossier officiel

1. les archives documentaires (un document intitulé □History of the Sumas Indian Band□ et 3 volumes)

2. les mémoires

3. les transcriptions de l'audience publique (1 volume, y compris la présentation des arguments juridiques)

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de cette enquête.